الحقوق والحريات

بين أهواء السياسة وموجبات الدستور

حالة الأردن

دراسات مقارنة في الواقع والينبغيات

الأستاذ الدكتور

محمد الحموري

المحامي



الطبعة الأولى

2010

الحقوق والحريات

بين أهواء السياسة وموجبات الدستور

حالة الأردن

دراسات مقارنـة في الواقع والينبغيات

الأستاذ الدكتور محمد الحموري

المحامـي

دار وائل للنشر

الطبعـة الأولى

2010

رقم الايداع لدى دائرة المكتبة الوطنية : (2009/4/2192)
الحموري ، محمد خليل
الحقوق والحريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور: حالـة الأردن: دراسـات مقارنـة في الواقـع والينبغيـات/ محمد خليل الحموري. - عمان : دار وائل ، 2009
(503) ص
ر.إ. : (2009/4/2192)
الواصفات: حقوق المدنية والسياسية / الأردن
* تم إعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

****

رقم التصنيف العشري / ديوي 323
(ردمك) ISBN 978-9957-11-806-8

* الحقوق والحريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور
* الأستاذ الدكتور محمد الحموري
* الطبعة الأولى 2010



دار وائـــل للنشر والتوزيع
* الأردن – عمان – شارع الجمعية العلمية الملكية – مبنى الجامعة الاردنية الاستثماري رقم (2) الطابق الثاني
هـاتف : 00962-6-5338410 – فاكس : 00962-6-5331661 - ص. ب (1615 – الجبيهة)
* الأردن – عمـان – وسـط البـلد – مجمـع الفحيص التجـاري- هــاتف: 00962-6-4627627
www.darwael.com
E-Mail: Wael@Darwael.Com

إهـــداء

إلى والدي رحمه الله ..
وإلى والدتي أطال الله في عمرها ..

والى أحفادي السبعة ..
أبناء ولدي طارق، نوف وراكان ونورا،
وأولاد ابنتي رغد، يمان يحيى الحجازي وأشقائه يوسف ولولي،
ومحمد ابن ولدي غيث،

فما أمتع الحياة بصحبة الأحفاد، فقد ملأوا علينا أنا وزوجتي نجاح، جدتهم، حياتنا،

لتصبح شيخوختنا أجمل أيام العمر !

الحقـوق والحريـات

فهرس المحتويـــات

الموضوع	الصفحة

الفصل الأول

الدستور الذي افتقد بواكيه

المبحث الأول

القوانين المؤقتة بين أحكام الدستور وآثام السياسة

الموضوع | الصفحة

المبحث الثاني

دور مجلس النواب بين الواقع الأردني وينبغيات الديمقراطي

المبحث الثالث

أيها المنتفعون من ظلم السياسة هذا هو حكم الدستور
في مشروعية النقابات المهنية

الموضوع	الصفحة

المبحث الرابع

قانون الأحزاب السياسية رقم (19) لعام 2007 من منظور الحريات الدستورية

الموضوع	الصفحة

المبحث الخامس

موضوع الثقة مرة أخرى

المبحث السادس

حل مجلس النواب لإجراء الانتخابات ما بين منطق الدستور
وحكم محكمة العدل العليا

الفصل الثاني

هذا بيان للأردنيين حول التنمية السياسية

الموضوع	الصفحة

الموضوع | **الصفحة**

الموضوع	الصفحة

الفصل الرابع

أفكار ورؤى للإصلاح ولإنقاذ الدولة من الهرم والشيخوخة قبل الأوان

المبحث الأول

اقتراحات علمية وعملية لتطوير قدرات القضاة مقدمة إلى السلطة القضائية

المبحث الثاني

اقتراحات للإصلاح مقدمة إلى لجنة الأجندة الوطنية

المبحث الثالث

وانسحبتُ من لجنة الأجندة

المبحث الرابع

اللهم إني قد بلّغت

الموضوع	الصفحة

المبحث الخامس

من الحقوق والحريات الدستورية تبدأ الخطوة الأولى في الإصلاح السياسي

الموضوع	الصفحة

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديـــــم

نصّ الدستور الأردني على أن القضاء سلطة، كأي واحدة من السلطات،
وأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم لغير القانون،
ومن ثم فإن اليمين الذي أقسمه القضاة يلزمهم بالوقوف في وجه تغول الحكومات،
وحماية الحقوق والحريات ... ،
ونظن،لأن ليس كل الظن إثم،أنه لو اتيح للقضاة ممارسة سلطتهم وفقاً للدستور والقانون،
لأرسلوا غالبية السياسيين إلى بيوتهم،
أو ألقوهم في غياهب السجون والمعتقلات،
أو ربما علقوا بعضهم على أعواد المناشق،
لاستهتارهم بحق الوطن،وحق المواطن ،
ولتنكرهم لشعبٍ نصت المادة (24) من الدستور على أنه مصدر السلطات،
ولكن،
ما عادت الحكومات تقبل باستقلال القضاء ليكون ملاذاً للجميع،
ولا عاد القانون قانوناً يسري على الجميع،
ولا عاد الدستور خيمة يستظل بها الجميع،
بعد أن استأسد البرامكة وصادروا من الجميع دولة الجميع ...،
ولم يتركوا لأحد في الوطن شيئاً حتى ابتهاج الأطفال بالعيد،

لأن البرامكة ذوو بأس شديد ... ،

وحتى يعود القانون والقضاء والدولة كما أراد آباء الدستور يوم صدوره عام 1952 ...،

فلا بد من صرخة يشارك فيها الجميع ...،

حتى لا يطول انتظار غضبة الرشيد ...

تمهيد وتقسيم:

استقرت المبادئ والعناصر الأساسية لدساتير النظام الرئاسي منذ قرنين ونيف. أما النظام البرلماني الذي استقى منه الدستور الأردني أحكامه، فقد طورته بريطانيا، وأخذت المبادئ والعناصر التي يتضمنها دستور هذا النظام في التشكل منذ ثمانية قرون. ومن أجل أن تصل تلك المبادئ والعناصر إلى الوضع الذي أصبحت عليه منذ عام1770، فقد كان الثمن دماءً غزيرة انسكبت بفعل ثورتين دمويتين، أولاهما عام 1649، وثانيتهما عام 1688، ليأخذ العبرة منها بعد ذلك الملك جورج الثالث عام 1770، ويقبل بالتنازل عن سلطاته للبرلمان الذي يفرز الحكومة، وبالتالي يكتفي هذا الملك برئاسة الدولة دون سلطة، وتصبح الثورة التي واجهته ثورة سلمية بيضاء.

ولقد استقر في النظامين البرلماني والرئاسي وجود سلطات ثلاث، تشريعية وتنفيذية وقضائية، توزع عليها كامل الوظائف المنوطة بالدولة. كما استقر أيضاً في النظامين السابقين، مبدأ الفصل بين السلطات، وذلك حتى لا تفتئت سلطة على أخرى فتتركز السلطات بين يديها، وتصبح هذه السلطة سلطة استبدادية. والجدير بالذكر أن مبدأ الفصل بين السلطات هذا بشكله الفكري الذي استقر في النظم الدستورية، قد ظهر في كتاب روح القوانين الذي كتبه المحامي الفرنسي شارل لوي دي مونتسيكيو عام 1748. فهذا المحامي استقى مبدأ الفصل بين السلطات من الفكر والواقع الدستوري في بريطانيا عندما زارها ومكث فيها مدة من الزمن، كان يحضر خلالها جلسات البرلمان الإنجليزي، حيث شاهد على الواقع سلطات ثلاثاً تستأثر كل منها بوظيفة من وظائف الدولة. وقد تأثر واضعو الدستور الأمريكي عام 1787 بأطروحة مونتسيكيو في موضوع الفصل بين السلطات، كما أخذت بهذه الأطروحة الدساتير الفرنسية التي جاءت على أعقاب ثورتها عام 1789.

وعلى مدى القرنين الماضيين، فقد استقرت أحكام القضاء في الديمقراطيات الغربية، على تحديد مدلولات لنصوص الدساتير، سواء في دول النظام الرئاسي أو في بريطانيا والدول التي أخذت عنها في دساتيرها النظام البرلماني. وهذه المدلولات راعت بشكل

دقيق التوازن بين الصلاحيات الدستورية التي ينبغي أن تمارسها السلطات الثلاث وبين حقوق المواطنين وحرياتهم التي تكفلها لهم الدساتير. ووفقاً للقواعد التي تفرضها النصوص الدستورية المذكورة, فإنه إذا كانت الحكومات أو السلطات التنفيذية بوجه عام هي التي تقوم بأعمال إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية، وكانت السلطات التشريعية تقوم بسن القوانين ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فإن أعمال السلطتين المذكورتين تكون خاضعة لرقابة القضاء المستقل ورقابة الرأي العام الحر المستنير.

ومن ناحية أخرى، فقد أصبح من بديهيات علم القانون وعلم التقاضي والنظم القانونية بوجه عام، أن يكون الدستور على رأس الهرم في تدرج القواعد القانونية، بحيث يكون باطلاً كل قانون أو نظام (لائحة) أو تعليمات أو قرار، إن تعارض مع نصوص الدستور، وأصبح من البديهيات أيضاً أن يكون الدستور في كل دولة من دول العالم المعاصر هو مصدر الشرعية والمشروعية داخل الدولة.

إن النظامين البرلماني والرئاسي لم يوجدا نتيجة نظرية وضعها شخص أو مجموعة أشخاص، وتم وضعها في التطبيق مباشرة لتنتج لحظياً الديمقراطية المعروفة اليوم. وإنما الحقيقة هي أن النظامين نظامان اجتماعيان، أنتجهما كفاح طويل ومعاناة مريرة، وكان ثمن الوصول إليهما، كما أسلفنا، ملايين الضحايا على مدى القرون. فالنظام الذي انتهت إليه بريطانيا، بدأ في التشكيل اعتباراً من تاريخ إصدار الماجنا كارتا عام 1215 واستتبع تبديل عدد من الأسر المالكة. والنظام الذي انتهت إليه أمريكا وفرنسا، جاء على أعقاب صراع مع أشد الأنظمة المالكة استبدادية ودموية في التاريخ، أسرة هانوفر الإنجليزية التي كانت تستعمر أمريكا وأسرة البوربون التي كانت تحكم فرنسا، وانتصر الشعبان الأمريكي والفرنسي بثورتين ساهمتا في تغيير مسار التاريخ البشري. ولذلك فإن القواعد التي تحكم النظامين البرلماني والرئاسي تشكلان بناءين، كل منهما متكامل المضمون. ورغم اختلاف في التفصيلات الإجرائية الداخلية الشكلية لكل بناء عن الآخر، إلا أن تطوير كل منهما، كان

بهدف الوصول إلى ذات الغاية والنتيجة، الحرية الحقّة والديمقراطيـة الحقّـة. ومـن غـير الممكن أن تتحقق الغاية والنتيجة بغير تطبيق كامل لكل واحـد مـن العنـاصر الأساسـية للنظامين.

وفي الأردن، فقد صدر الدستور عام 1952 وأخذ بالنظام البرلماني ذي المصـدر الإنجليـزي. وكانت أحكام الدستور عند صدوره تقيم توازناً دقيقـاً بـين حقـوق المـواطنين وحريـاتهم من جهـة وبـين مـا تمارسـه السـلطات الـثلاث مـن صـلاحيات مـن جهـة أخـرى. ورغـم التعديلات الكثـيرة التـي جـرت عـلى الدسـتور وتركيزهـا للسـلطة في أيـدي الحكومـات، وإضعاف الضمانات التي كانت تحظى بها السلطة التشريعية، فإن ما تبقى من نصـوص الدستور كان كفيلاً بإرساء حد أدنى من حياة ديمقراطية ممكنة، لـو التزمـت الحكومـات بالمدلولات السليمة التي اسـتقرت لهـذه النصـوص في دول النظـام البرلمـاني. لكـن بعـض الحكومـات في الأردن خرجـت بشـكل سـافر عـلى الدسـتور، وغيّبـت مجلـس النـواب، واغتصبت سلطة التشريع، حتى أن حكومة واحدة أصدرت خلال أقـل مـن عـامين أكـثر من مائتي قانون مخالف للدستور، فيها مـن رداءة الفـن التشريـعي وسـوء الصـياغة مـا يندى له الجبين. بل أن هذه القوانين أحدثت خلطاً وتناقضاً وتعارضـاً في قواعـد النظـام القانوني للدولة، على نحو غير مسبوق في أية دولة مـن دول العـالم المتقـدم أو المتخلـف على حد سواء. وفوق ذلك, فإن النظام البرلماني الذي أخذ به الدسـتور الأردني، لا يتصـور غياب مجلس النواب الذي يعطي الثقة للحكومة ويراقبها، لتنفرد بالسـلطة الحكومـات وحدها، وتقوم بوظيفة الإدارة والتشريع في آن معاً. ذلك أن أقصىـ مـا يمكـن أن يواجـه الدولة في مجال عمل السلطات، هو اختلاف الحكومة مع مجلس النـواب المنتخـب، وفي هذه الحالة فإن العلاج المتوازن الذي تقدمه قواعد الدستور في النظام البرلمـاني هـو إمـا أن تستقيل الحكومة وإما أن يتم حل مجلس النـواب وتسـتقيل الحكومـة التـي قامـت بالحل، ليتم بعد ذلك مباشرة تشكيل حكومـة جديـدة لا شـأن لهـا بـاختلاف السـلطتين تتولى إجراء الإنتخابات. أما أن تقوم الحكومة بحل مجلـس النـواب وإرجـاء الإنتخابـات إلى أجل غـير مسـمى وتسـتمر في الحكـم وتصـدر مـا شـاءت مـن القـوانين، أو تسـتغل الحكومة فترة عدم انعقاد المجلس وتصدر مثل هذه القوانين، فهذه

بدعة يتبرأ منها النظام البرلماني، لأنها إن حدثت فإنها تشكل إنتهاكاً وخروجاً على الأسـس والمبادئ التي يقوم عليها هذا النظام. وحقيقـة مـا يجـري عليـه العمـل في دول النظـام البرلماني هو أن تجري الإنتخابات النيابية قبيل إنتهاء مدة المجلس النيابي القائم أو تبكّـر الحكومات بإجراء الإنتخابات قبل إنتهاء مدة المجلـس النيـابي، أمـلاً في تـوفير الأغلبيـات النيابية التي يحتاجها العمل الحكومي. وفي الحالتين، فـإن المجلـس الجديـد يتسـلم مـن المجلـس القـديم، دون تـرك أي فرصـة لحـدوث أي فـراغ في السـلطة التشرـيعية. وفي بريطانيا على سبيل المثال، فإنه لم يتم حل البرلمان الإنجليزي منذ(177) سنة، إذ أن آخـر مرة تم فيها حل البرلمان كانت في عهد وليم الرابع عام 1830. ولقد توصلت بريطانيا إلى هذه الحالة الواقعية التي تناسب النظام البرلماني بعد تجـارب كثـيرة وممارسـات طويلـة لعمل البرلمان. ذلـك أن أول مجلـس برلمـان انجليـزي اجتمـع كـان عـام 1295، وفي عـام 1351 انقسم المجلس إلى مجلسين، مجلس العموم ومجلس اللوردات، وعن هذا النظـام أخذت دساتير النظام البرلماني نظام المجلسين، ومنها الدستور الأردني الـذي أخـذ بقاعـدة مجلس النواب المنتخب ومجلس الأعيان المعيّن تعييناً.

على أنه إذا كان يدخل في وظيفة السلطة التشريعية المنتخبـة مراقبـة عمـل الحكومـات ومحاسبتها، وخاصة عندما تخرج على الدستور، فإن مجلس النواب الأردني الرابـع عشرـ قد تخلى عن دوره هذا، وقصر في القيام بواجبه الدستوري. ذلك أن هذا المجلس قد تـمّ انتخابه في 2003/6/17, عندما كانت الحكومة التي أصدرت القوانين المؤقتة موجودة في السلطة، وقامت هذه الحكومة بتحويل القوانين المؤقتة التي تجاوز عـددها المـائتين إلى هذا المجلس.

لكن مجلـس النـواب هـذا لم يحاسـب تلـك الحكومـة عـلى مـا قارفتـه بحـق المـواطنين ودستورهم ونظامهم القانوني، بل سكت على عمل هذه الحكومة وأعطاها الثقـة بـأعلى نسبة من الأصوات حصلت عليها حكومة أردنية. كما أن مجلس الأعيان الذي ضـم كبـار المسؤولين السابقين في الدولة، ومـنهم عـدد لا بـأس بـه ممـن سـبق أن أشـغلوا منصـب رئاسة الوزراء، نقول أن هذا المجلس لم يحرك ساكناً ليحمي الدستور أو ينتصرـ للحقـوق والحريات التي عبثت بها القوانين المؤقتة.

ولقد وصل الأمر عند بعض المنظرين للحكومات، من الأعيان والنواب وقانونيي الدعسة السريعة، في موضوع الثقة بالحكومة، حد القول: إن الحكومة تكون حاصلة على الثقة حكماً عند تشكيلها، وأن تصويت مجلس النواب على بيانها الوزاري يكون على سحب الثقة وليس على إعطاء الثقة للحكومة!! وفوق ذلك، فقد أصبحنا في الأردن نشهد هرولات متسارعة لمجالس النواب الأخيرة للموافقة على التشريعات التي ترسلها إليها الحكومات، رغم أن هذه التشريعات تلغي فكرة الديموقراطية من أساسها، وتركز السلطة في موضوع الحقوق والحريات في يد الحكومات، تماماً وكأن هذه الحقوق والحريات ليست حقوقاً وحريات دستورية، بل مجرد آمالٍ عند المواطنين ومنحٍ وأعطيات تقدمها لهم الحكومات.

أما القضاء حامي الحقوق والحريات وحامي الشرعية والمشروعية، فمع كل التجاوزات السابقة، فإنه لم يْستلّ سيف العدالة من غمده ليقوم بدوره المطلوب، عندما أخذ على مدى عشر سنوات برد دعاوي الطعن في مشروعية القوانين المخالفة للدستور شكلاً دون الدخول في الموضوع. فتارةً يكون الرد لعدم وجود مصلحة للمواطنين الطاعنين، وأخرى لعدم إختصاص هذا القضاء بنظر الدعاوي، وثالثةً لإنعدام الخصومة، وهكذا دواليك. وفوق ذلك فإن بعض الأحكام القضائية بلغ بها الأمر حداً جعلها تفرغ عدداً من النصوص الدستورية من محتواها، وكأن وجود هذه النصوص في الدستور كان عبثياً لا قيمة لها ولا جدوى.

وزيادة في التمادي على النصوص الدستورية، حتى التي لم يطالها التعديل، فقد تكفل المجلس العالي لتفسير الدستور، الذي يرأسه رئيس مجلس الأعيان، بإفراغ عدد من النصوص أيضاً من محتواها على النحو الذي يخدم تسلط الحكومات ويركز السلطة في يديها.

وأمام ما سبق، فقد اعتقد الأردنيون أن إنشاء المحكمة الدستورية يمكن أن يضع حداً للتجاوزات على الدستور. لكن ما يجري في الواقع من ممارسات، يدفعنا إلى القول أنه إذا كانت فكرة المحكمة الدستورية فكرة نبيلة، وأثبت إنشاؤها الجدوى والفاعلية

المأمولة منها في الدول التي أخذت بها، فقد فات الداعون لهذه المحكمـة عنـدنا، أنـه في ظل الظروف القائمة ستكون المحكمة سيفاً بيـد الحكومـات لا حاميـةً للحريـات، وذلـك لسبب واقعي لا مجال لإنكاره وهو، أن هذه المحكمة سوف تتشكل ممـن أبقـوا سـيف العدالة نائماً في غمده ليغط في سبات عميق.

إن ما سبق يعبر عن واقع مرير ومؤلم، الأمر الذي يستوجب من كل حـريص عـلى إعـلاء كلمة الدستور وحماية الحقوق والحريات والحد من تركيز السلطة، أن ينبـه للتجـاوزات السابقة. ووفاءً لمجتمع لا يستحق المساس بحقوقـه وحرياتـه، وإنـتماءً لـوطن أتمنـى أن تكون ممارسات السلطة فيه نموذجاً يقتدي به الآخرون، فقد نبهـتُ مـا وسـعني الجهـد إلى كل ما سبق، بدراساتٍ وندوات ومحاضرات على مدى خمـس سـنوات، ووصـل الأمـر حد إعطاء محاضرة شاملة وموسـعة في مـدرج مجلـس النـواب، حضرهـا نـواب وأعيـان ورؤساء حكومات سابقين، تفصل في التجاوزات على الدستور وتـذكر أسـماء المتجـاوزين، أمام سمع السلطة التشريعية وبصرهـا. وفي كـل مـا قمـت بـه لم أكتـف بالحـديث عـن التجاوزات، فمن يقف عند التنبيه للخطـأ دون إقـتراح العـلاج، يكـون نـاقص النصـيحة، الأمر الذي جعلني أقترح سبل العلاج لإقالـة السـلطات في الدولـة مـن عثراتهـا، سـواء في مجال الحقوق والحريات الدستورية أو التنمية السياسية أو من خلال دراسـات مقدمـة إلى لجان الإصلاح أو دراسات علمية وعملية موجهة إلى أصحاب القرار تستهدف الالتزام بالدستور وتطوير القضـاء وإصـلاح النظـام القـانوني. وحتـى لا يكـون الأمـر ثقـيلاً عـلى السلطات، فقد اقترحت الحدود الدنيا للأساسيات التي تبدأ منها الخطوة الأولى للإصلاح، لكن التجاوب حتى الآن لا يزال أقل من المأمول.

ولقد جمعتُ عدداً من الدراسـات التـي أعـددتها والمحـاضرات التـي أعطيتهـا، ليضـمها كتاب واحد، بعد أن قمت بتنقيحها وتحديثها وإجراء بعد الإضافات عليها.

وأذكّر القارىء الكريم، بأن موضوع الحقوق والحريات في غاية الاتسـاع، وإذا كـان هـذا الكتاب يستقرىء جوانب منها وفقاً للواقع الأردني المعاش ويقترح العلاج، فـإن الحـديث عن موضوع كل جانب قد اقتضى تأصيلاً قانونياً وأحياناً تاريخياً له، ليكون

موضوع الجانب الواحد مفهوماً في سياق هذا التأصيل. وقد استتبع هذا ضرورة التوسع في التأصيل لموضوعات بعض الجوانب، ثـم إيجـاز التأصـيل لـبعض ثـان، والإحالـة لتلـك التأصيلات في مجال بعض ثالث، وذلك حسب مقتضى الحال.

وفي ضوء ما سبق، سوف نقسم هذا الكتاب إلى فصول أربعة، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: الدستور الذي افتقد بواكيه.

الفصل الثاني: هذا بيان للأردنيين حول التنمية السياسية.

الفصل الثالث: المحكمــة الدســتورية،حتى تكــون حاميــة للحريــات لا ســيفاً بيــد الحكومات.

الفصل الرابع: أطروحات لإنقاذ الدولة من الهرم والشيخوخة قبل الأوان.

الفصل الخامس: الفصل بين السلطات ما نشهده أم تواطؤ بينها.

وبعــــد، إن حقيقـة مـا يجـري في الواقـع الأردني مـن سـوء الممارسـات، والخـروج عـلى الدستور ومبدأ المشروعية، أكبر من أن يستطيع أحد حجبها، وعـلى كـل منـتم إلى وطنـه ومجتمعه أن يبحث عنها ليبرزها إلى الوجود وينبّه إليها مهما كان مرارها. ذلك أنـه مـن رحم حقيقة الواقع وسلبياته تولد أفكار بناء الأوطـان وإصـلاح السـلطات والمجتمعـات. وهنا ينبغي التأكيد عـلى أن الخـائفين لا يسـتطيعون المسـاهمة في بنـاء أوطـانهم مهـما أحبوهـا، وأن الانتهـازيين لا ينتمـون إلا لمصـالحهم الخاصـة، في حـين أن أصـحاب أقـلام الدعسة السريعة من المداحين والمطربين السياسيين والقانونيين، لا حرفـة لهـم ولا مهنـة سوى الاستجداء والخنوع، وتغيير جلـودهم وفقـاً لمتطلبـات إرضـاء مـن يتنـاوبون عـلى كراسي صنع القرار، لا يهمهم في ذلك، التغرير بهؤلاء وإغوائهم وتزيين مقارفتهم للخطايا بحق الوطن والمواطنين.

إنني أهيب بإخواني وزملائي أساتذة القانون، وخاصة أساتذة القانون الدسـتوري والـنظم السياسـية والدسـتورية، أن يولـوا الواقـع المعـاش جـل عنـايتهم، وأن لا يكتفـوا بشرـح النظريات والقواعد الدستورية العامة للأنظمة الدستورية، إذ أن هـذه عـلى أهميتهـا، لا تغني عن كشف حقيقة ما يجري على الواقع مما تقوم بها السلطات الثلاث من

ممارسات لا أساس لها من الدستور الأردني ولا سند. إننـي أهيـب بـالزملاء الأسـاتذة أن يتصدوا للسياسيين وأتباعهم من خريجي كليات الحقوق وغيرهم، مـن الـذين ينتهكـون حرمة الدستور، ويخرجون على الشرعية ومبـدأ المشروعية، ويحولـون الدولـة إلى دولـة أشخاص بدل أن تكون دولة قانون. وأذكّر الزملاء بأمر يعرفونه جيـداً وهـو، أن طلابهـم سيكونون أصحاب قرار في المستقبل، وينبغي أن يعرفوا ماذا أبقت التعديلات التي جرت على دستورنا من أركان وأسس للنظام البرلماني الذي أخذ به هذا الدستور، وكيف أُفرغت العديد من النصوص التي بقيت على حالها من محتواها في التطبيق، وكيف حل التواطؤ بين السلطات مكان الفصل بين السلطات، لينفتح الباب على مصراعيه بعد ذلك للتغـول على الحقوق والحريات، ومن ثم فإن لعنة التاريخ على المنحـرفين الـذين أوصـلوا الأردن إلى هذا الحال، سوف تطال هؤلاء الطلاب مستقبلاً، إن هم قـارفوا مثـل مـا يجـري عـلى الواقع من انحرافات، أو لم يقوموا بدورهم في التصدي لكل انحراف.

وبدوري، فإنني كزميلٍ، وأخٍ قد يكون أكبر سناً، لأساتذة القانون في هذا الـوطن، حاولـت جهدي أن أنبه إلى سلبيات ما هو كائن وأطرح أفكاراً لما ينبغي أن يكون، ولكن لابد من صرخة يشارك بها الجميع. وكل ما أتمناه هو أن يكون ما ورد في هـذا الكتـاب تشخيصـاً لجوانب من سلبيات واقع لا يرضي المخلصـين للـوطن، وتوجهـات ورؤىً منتميـة تبتغـي التطوير والإصلاح،

والله ولي التوفيق،

الأستاذ الدكتور محمد الحموري

بيت راس/الأردن

2009/2/15

الفصل الأول

الدستور الذي افتقد بواكيه

سوف نعرض في هذا الفصل الموضوعات التالية:

- القوانين المؤقتة بين أحكام الدستور وآثام السياسة
- ديمقراطية الدستور وديمقراطية الحكومات ودور مجلس النواب
- حكم الدستور في مشروعية النقابات المهنية وارتباطها بالحقوق والحريات
- قانون الأحزاب السياسية لعام 2007 من منظور الحريات الدستورية
- موضوع الثقة مرة أخرى
- حل مجلس النواب لإجراء الإنتخابات ما بين منطق الدستور وحكم محكمة العدل العليا. تعليق على حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم (97/340) الجارح لمبدأ الفصل بين السلطات.

الحقـوق والحريـات

المبحث الأول

القوانين المؤقتة

بين أحكام الدستور وآثام السياسة •

تمهيد:

بدأت بإعداد هذه الدراسة في أواخر شهر آذار/مارس عام 2003، بعد أن راعني الكم الهائل من القوانين المؤقتة التي أصدرتها الحكومة ونشرتها تباعاً في الجريدة الرسمية. ومع كل يوم أتقدم فيه بفحص هذه القوانين أجد قوانين أخرى مؤقتة قد صدرت في اليوم التالي، وتوقفت عن إحصاء هذه القوانين عندما أصبح عددها بتاريخ 2003/4/16، (160) قانوناً.

وعندما أجرت الحكومة الانتخابات النيابية في 2003/6/17، كان عدد القوانين المؤقتة التي أرسلتها الحكومة إلى مجلس النواب الجديد عند اجتماعه، كما أعلنت، (200) قانوناً، ولكن وفقاً لما أحصيته فقد كان العدد (210) قانوناً، في حين أنني علمت من المسؤولين في مجلس النواب بعد ذلك أن عدد القوانين المؤقتة المرسلة (220) قانوناً. وهذا يعني أنه خلال الفترة من 4/16 وحتى 2003/6/17، أي خلال شهرين، أصدرت الحكومة (60) قانوناً مؤقتاً جديداً !!

ولقد أردت بهذا التمهيد أن أنوه إلى أن الدراسة عند وضعها بَنَت تحليلاتها على أساس أن العبء الذي سيقع على مجلس النواب الجديد الذي سيتم انتخابه، هو مناقشة (160) وليس (220) قانوناً مؤقتاً. وإذا كان التحليل من حيث المبدأ يظل واحداً لا يتغير، فإن حمل مجلس النواب هو الذي أصبح أكثر ثقلاً، إذ لن تكفي سنوات المجلس الأربع لمناقشة جميع هذه القوانين وإقرارها، إن أراد إعطاءها حقها من الوقت، حتى ولو اقتصر عمله على دراسة القوانين المذكورة وحدها.

• هذه الدراسة كانت موضوعاً لمحاضرة ألقيتها في المنتدى العربي بتاريخ 2003/5/15 ونشرتها مجلة نقابة المحامين الأردنيين، في عددها الصادر في حزيران/يونيو لعام 2003. وقد كنت آمل من الدراسة أن تدرك الحكومات مدى جسامة المخالفات التي تقارفها لأحكام الدستور عند إصدار القوانين المؤقتة، ومدى خطورة الآثار التي تترتب على ذلك، لكن الاستجابة كانت أقل من المأمول.

تقديم وتقسيم:

بتاريخ 1990/5/19 أصدر القضاء المصري حكماً يقضي ببطلان تشكيل مجلس الشعب، استناداً الى أنه تم انتخاب هذا المجلس وفقاً لقانون انتخاب مخالف للدستور. وعلى إثر ذلك، انشغلت السلطة التنفيذية على أعلى مستوياتها، بتحديد الآثار التي تترتب على الحكم، والوسيلة القانونية التي ينبغي اتباعها في ترتيب تلك الآثار. ولقد انبرى عدد من القانونيين من مؤيدي الحكومة في إصدار الفتاوى المريحة للحكومة في هذا المجال. لكن رئيس الدولة، حرصاً منه على اتباع وسيلة قانونية لا يرقى الشك الى سلامتها، بعث برسالة موحدة الصياغة، الى ثلاثة من علماء القانون، لا يعلم أحد منهم عن الآخر، بحيث يعتقد كل منهم أنه الوحيد الذي طُلبت منه الفتوى. وكان أحد هؤلاء العلماء من المعارضة، والثاني من حزب الحكومة، والثالث من المعروفين بحياديته. وعندما وصلت فتاوى العلماء الثلاثة، أخذت الدولة برأي الأغلبية. لقد روى لي هذه الواقعة الخاصة، أحد هؤلاء العلماء، المحسوبين على المعارضة، مؤكدا حرص الدولة، على التعامل مع الموضوعات القانونية الحساسة بشفافية تقطع دابر أي مزاودات محتملة.

استذكرتُ هذه الواقعة الخاصة، وأنا أستمع الى دولة رئيس الوزراء، في حديثه على التلفزيون الأردني، مساء يوم الثلاثاء الموافق 2003/5/13، عندما بث لقاء دولته مع عدد من القيادات السياسية، ومنهم نقيب المحامين الأستاذ حسين مجلي، وشاهد الشعب الأردني ما دار فيها من حوار ومناقشات. فقد أكد دولته، في رده حول ما طرح بالنسبة لعدم دستورية القوانين المؤقتة، أن إصدار هذه القوانين سليم من الناحية الدستورية، متحدياً "أن يكون إصدار الحكومة للقوانين المؤقتة إجراء يخالف الدستور".

وبدوري، فإن معرفتي بدولة الرئيس، من خلال مزاملتي لدولته في مواقع عدة، وعلمي بأنه مهندس وعضو في نقابة المهندسين، تجعلني أقول، أنه لا بد وأن دولة الرئيس قد تلقى، من قانونيين ومستشارين، تأكيدات وتطمينات، بأن إصدار الحكومة للقوانين

المؤقتة هو إجراء لا يخالف الدستور. ليس المطلوب من رئيس الوزراء، أن يكون عالماً بالقانون، أو غيره من فروع العلم والمعرفة، ليشغل موقعه، ولكن من ناحية أخرى، فإنه يتوافر لديه من السلطات والإمكانيات، ما تجعله يوظف أحسن الكفاءات في كل حقل، للحصول على أفضل الفتاوى، في المجال الذي ترغب حكومته في التشريع بخصوصه. ومن هذا المنطلق، أعتقد أن دولة الرئيس قانع بما قال، وأنه على ثقة تامة بسلامة ما تلقاه من فتاوى بشأن عدم مخالفة إصدار القوانين المؤقتة للدستور، خاصة وأن لديه المعرفة والعلم الأكيد، أن على الحكومة الالتزام بالنظام القانوني للدولة، بدءاً من الدستور الذي يشكل رأس الهرم في هذا النظام. هذا فضلاً عن أننا نفترض أن دولته، لا يحتمل أو يقبل أن يسجل عليه أنه خالف الدستور، لو كان لديه شك بأن في إصدار حكومته للقوانين المؤقتة مخالفة للدستور.

وفي ضوء ما سبق، فقد كان لا بد من دراسة الوضع الدستوري للقوانين المؤقتة التي أصدرتها الحكومة، بعد حلها لمجلس النواب بتاريخ 2001/6/16 وتأجيل إجراء الانتخابات بتاريخ 2001/7/24، الذي ترتب عليه تعليق الحياة النيابية في الأردن مدة عامين، قبل أن يتقرر إجراؤها في 2003/6/17، وبيان مدى توافر الشروط الدستورية لهذه القوانين وكيفية إساءتها للنظام القانوني للدولة، والتنبيه إلى عدم جواز تستر الحكومات خلف الملك، وضرورة قيام مجلس النواب بمحاسبة الحكومة على ما قارفته بحق الدستور والحقوق والحريات، ولقد اقتضت الدراسة، أن أقوم بإجراء مقارنة مع بعض دساتير النظام البرلماني، الذي أخذ به الدستور الأردني، ومناقشة النصوص الدستورية ذات العلاقة بالموضوع، وذلك على النحو التالي:

أولاً: شروط إصدار القوانين المؤقتة في دساتير النظام البرلماني:

على الرغم من التعديلات التي أجريت عليه، فإن الدستور الأردني، في مجال الحقوق والحريات بشكل خاص، يُعتبر من أنضج الدساتير الموجودة في الوطن العربي. فالدستور الأردني، ينتمي الى عائلة النظام البرلماني، الذي تكاملت أسسه منذ أكثر من قرنين من الزمان. وقد استقى هذا الدستور أحكامه، من الدستور البلجيكي

الصادر عام 1921، مستهدياً في ذلك بالدستور المصري الصادر عام 1923. ويلاحظ أن أول صدور لدستور بلجيكي كان عام 1831 حيث أعيدت صياغته عام 1899 وجرت مراجعته عام 1921، وهي الصيغة التي أخذنا عنها استهداء بالدستور المصري. وبدوره فقد أخذ الدستور البلجيكي لعام 1831 عن الدستور الإنجليزي، وهو في غالبية أحكامه، دستور عرفي غير مكتوب، حيث كانت معالمه الأساسية، قد استقرت في ابتداع النظام البرلماني في العالم، خلال النصف الثاني من القرن الثامن عشر، وتحديداً عام 1770 خلال فترة حكم جورج الثالث الذي حكم ما بين أعوام (1760 – 1820). وإذا كان من السهولة بمكان، على العالم بأصول البحث في الدراسات القانونية، تتبع كل قاعدة من قواعد هذا النظام البرلماني، وبيان فترة نشوئها، وكيفية حدوث هذا النشوء وظروفه، ثم كيف استقرت في التطبيق على نحو متواتر، فإن الخشية من ضياع التركيز على موضوع دراستنا للقوانين المؤقتة، في ثنايا التأصيلات التاريخية، تجعلنا نكتفي بالقول هنا، أن الدستور في النظام البرلماني، هو بناء متكامل الأسس والأركان والمعالم، وأنه من غير توافر هذا التكامل، فإننا نكون أمام دستور لا ينتمي الى عائلة النظام البرلماني. ولذلك، فإن التعديلات والتغييرات غير الناضجة التي تعبث بالنصوص الدستورية، التي ترسي أسس وأركان ومعالم النظام البرلماني، تنشىء نظاماً هجيناً لا هوية له، إذ لا هو بالنظام البرلماني ولا هو بالنظام الرئاسي، بل هو نظام جرى تفصيله ليخدم أهواء ومصالح، لا صلة لها بالديمقراطيات المعاصرة، التي تحرص النظم الدستورية الأصيلة على إقامتها.

ونحمد الله على أن التعديلات التي جرت على نصوص الدستور الأردني، لم تفقده الكثير من أسسه وأركانه ومعالمه، إذ لا تزال النصوص التي لم يلحقها التعديل، قادرة على شكم النصوص الرديئة، التي أدخلت على الدستور، ووضعها في حجمها الطبيعي، إذا ما أعطيت النصوص التي لم يلحقها التعديل، مدلولاتها السليمة، وفقاً للواقع التطبيقي والمصدر التاريخي، لمثيلاتها في دساتير النظام البرلماني.

ووفقاً لنصوص الدستور الأردني، فإن السلطة التشريعية، هي صاحبة الولاية العامة في التشريع. ولكن لضرورات تتعلق بالإدارة، التي تحتاج الى إجراءات سريعة في العمل، أعطى الدستور الأردني للسلطة التنفيذية، (وسوف نستخدم اصطلاح حكومة بدلا من سلطة تنفيذية لمزيد من الوضوح)، صلاحية محددة، وعلى سبيل الإستثناء، في إصدار التشريع. وتتمثل هذه الصلاحية المحددة والاستثنائية في أمرين، **أولهما**: إصدار أنظمة مستقلة، حصرتها المواد 45 ، 114، 120 من الدستور، في موضوع الأنظمة، التي تحدد صلاحيات رئيس الوزراء ومجلس الوزراء في إدارة شؤون الدولة، ومراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة، وتلك التي تبين التقسيمات الإدارية في المملكة وتنظيم الخدمة المدنية. وفي هذه المجالات المحصورة والمحددة والاستثنائية، يكون الاختصاص التشريعي معقوداً للحكومة، تمارسه عن طريق إصدار الأنظمة، ومسلوباً من صاحبة الولاية العامة في التشريع، وهي السلطة التشريعية، التي ليس لها أن تشرع في المسائل المذكورة. أما باقي الأنظمة التي تضعها الحكومة، فهي لا تعدو أن تكون أنظمة تنفيذية، تفصّل ما أجمله القانون الذي تصدره السلطة التشريعية، صاحبة الولاية العامة، ولكن بشرط أن لا تخالف القانون والدستور. **وثاني** الأمرين في صلاحية الحكومة الاستثنائية بالتشريع، هو إصدار القوانين المؤقتة، وفقاً للشروط التي حددها الدستور.

وبالنظر الى الطبيعة الاستثنائية، للسلطة المعطاة للحكومة في إصدار القوانين المؤقتة، وخطورة هذه السلطة الاستثنائية على الحقوق والحريات، فقد استقرت في الدساتير التي تنتمي الى عائلة النظام البرلماني، نصوص تقيم التوازن بين حاجة الحكومة الى مواجهة ظروف استثنائية، يستحيل علاجها بغير قواعد تشريعية لها قوة القانون، وبين برلمان له الولاية العامة في إصدار تلك القواعد التشريعية، لكنه في فترة غياب طبيعي عن التشريع. وقد تمثل هذا التوازن، في صورة شروط وقيود صارمة، فُرض على الحكومة الالتزام بها، عند إصدار القواعد المذكورة، وذلك بمقتضى نصوص دستورية ضابطة للتوازن، لا يمكن من غيرها الحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات، أو الحديث عن دستور ينتمي الى عائلة النظام البرلماني، أو أي ديمقراطية يتغياها ذلك

النظام. ولتوضيح التوازن المذكور في المجال الذي نتحدث عنه، نكتفي باقتباس نصوص تحكم القوانين المؤقتة من أربعة دساتير، تنتمي، مثل دستورنا، الى عائلة النظام البرلماني، ذات المصدر الإنجليزي من الناحية التاريخية:

تنص المادة (123) من الدستور الهندي الصادر في 1949/11/26 على أنه:

"1. إذا اقتنع الرئيس (رئيس الدولة) في أي وقت ـ لم يكن فيه مجلسا البرلمان في دور انعقاد ـ بأن هناك من الظروف ما يجعل من الضروري اتخاذ إجراء عاجل، فله أن يصدر من القرارات ما يراه لازماً وفقاً لمتطلبات هذه الظروف.

2. للقرارات الصادرة طبقاً لأحكام هذه المادة قوة وأثر القانون الصادر من البرلمان، إلا أنه: يجب عرضها على كل من مجلسي البرلمان، ويبطل العمل بها بعد مرور ستة أسابيع من تاريخ عودة البرلمان للانعقاد، أو إذا وافق كلا المجلسين قبل مضي تلك المدة على قرار برفضها وذلك اعتباراً من تاريخ الموافقة على هذا القرار من ثاني المجلسين."

وتنص المادة (64) من الدستور الذي كان سارياً في العهد الملكي في ليبيا الصادر في 1951/10/7 على أنه:

"إذا طرأت أحوال استثنائية تتطلب تدابير مستعجلة ولم يكن مجلس الأمة منعقداً، فللملك الحق في أن يصدر بشأنها مراسيم يكون لها قوة القوانين على أن لا تكون مخالفة للدستور، وتعرض هذه المراسيم على مجلس الأمة في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون."

جـ. وتنص المادة (41) من الدستور المصري الصادر في 1923/4/19 على أنه:

"إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها

قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور، ويجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون."

د. وتنص المادة (54) من الدستور الياباني الصادر في 1963/11/3 على أنه:

"إذا حل مجلس النواب، وجب إجراء الانتخابات العامة لمجلس جديد خلال أربعين يوماً، كما تجب دعوة المجلس الجديد للإنعقاد خلال الثلاثين يوماً التالية للإنتخاب".

"وإذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ، ومع ذلك يجوز للوزارة أن تدعو مجلس الشيوخ الى اجتماع عاجل إذا اقتضت ذلك مصلحة الدولة. وبالنظر الى الطبيعة المؤقتة للقرارات التي تتخذ في الاجتماع العاجل المذكور فإن هذه القرارات تصبح كأن لم تكن إذا لم يوافق عليها مجلس النواب في مدى عشرة أيام من تاريخ افتتاح الدورة التالية."

ويلاحظ أن دساتير عائلة النظام البرلماني على النحو السابق تضع، كلاً بأسلوبه، ضوابط متشددة لإصدار ما يسمى عندنا بالقوانين المؤقتة.

فمن ناحية، نجد أن الدستور الهندي والدستور الليبـي والدستور المصري، لا تعطي للحكومة صلاحية إصدار قوانين مؤقتة، إلا في حالات عدم انعقاد البرلمان، أي في الفترات الفاصلة بين دورات اجتماعاته. أما الفترات الفاصلة بين الدورات التشريعية، أي خلال الفترة الفاصلة، بين حل مجلس وانتخاب مجلس جديد فلا يجوز للحكومة أن تُصدر قوانين مؤقتة، وذلك حتى لا تستثمر الحكومة فترة الحل وتُصدر مثل هذه القوانين ذات الطابع الاستثنائي، خاصة وأن هذه الدساتير، لا تتصور حالة تغيب أو تعلق فيها الحياة النيابية. أما الدستور الياباني، فقد أعطى صلاحية إصدار القوانين المؤقتة، الى مجلس الشيوخ (الأعيان) وليس للحكومة، كما أن هذه الصلاحية، لا يجوز ممارستها إلا في حالة واحدة هي، حالة الفترة الفاصلة بين الدورات التشريعية، أي مدة السبعين يوماً على أبعد حد، الواقعة بين تاريخ حل مجلس النواب وتاريخ انعقاد

المجلس الجديد. أما إذا كان مجلس النواب غير منحل فإنه عند توافر حالة الاستعجال يمكن دعوة مجلس النواب فوراً، حتى ولو كان في فترة عدم انعقاد، الأمر الذي لا يجوز معه إصدار قوانين مؤقتة، في الفترات الفاصلة بين دورات عدم الانعقاد، وذلك بالنظر الى إمكانية دعوة مجلس النواب ليعقد جلسة من أجل إصدار قوانين عادية لتتكفل بعلاج حالة الاستعجال.

ومن ناحية أخرى، يلاحظ أن الدساتير الأربعة السابقة، تشترط لإصدار القوانين المؤقتة، أن تكون لمواجهة ظروف، تجعل من الضروري اتخاذ إجراءات عاجلة (الدستور الهندي)، أو لمواجهة أحوال استثنائية طرأت، وتتطلب تدابير مستعجلة (الدستور الليبـي)، أو لاتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير (الدستور المصري)، أو إذا اقتضت مصلحة الدولة ذلك (الدستور الياباني). والجامع بين الحالات التي تصدر بشأنها القوانين المؤقتة، هو توافر ظروف استثنائية تستدعي العلاج دون تأخير.

ومن ناحية ثالثة، يلاحظ أنه وفقاً للدساتير السابقة، فإنه يجب عرض القوانين المؤقتة على مجلس النواب فور أول اجتماع له. والغاية من العرض ليس مجرد الاطلاع على القوانين المؤقتة وأخذ علم بها، وإنما لتقرير مصير هذه القوانين، التي لم تصدر عن ممثلي الشعب في مجلس النواب. ولذلك نصت هذه الدساتير، على أن تعتبر القوانين المؤقتة لاغية، إذا لم تعرض على مجلس النواب في أول اجتماع له. وقد حدد الدستور الهندي ستة أسابيع، والدستور الياباني عشرة أيام، تبدأ من تاريخ أول اجتماع لمجلس النواب من أجل عرض القوانين المؤقتة عليه، وإلا تعتبر كأن لم تكن أو باطلة. وفي جميع الحالات، فإن الدساتير الأربعة تعطي لمجلس النواب، صاحب الولاية العامة، سلطة عدم إقرار تلك القوانين المؤقتة وبالتالي بطلانها.

وهكذا، فإن دساتير عائلة النظام البرلماني، ممثلة بالدساتير الأربعة السابقة، تحرص على إعطاء الحكومة، سلطة استثنائية، لمواجهة ظروف طارئة تمر بها الدولة، عن طريق إصدار قوانين مؤقتة، وفي نفس الوقت تحرص أيضا على أن تربط تلك السلطة الاستثنائية، بشروط وضوابط، تُبقي ممارسة تلك السلطة، في حدود الحاجة إليها لا

تتخطاها، حتى لا تتغول الحكومة على الحقوق والحريات، وعلى سلطات صاحب الولاية العامة في التشريع وهو البرلمان أو مجلس الأمة.

ثانياً : شروط إصدار القوانين المؤقتة في الدستور الأردني:

كان نص المادة (1/94) من الدستور الأردني قبل تعديلها، أكثر شدة وصرامة من النص الحالي لها، في موضوع القوانين المؤقتة. فقد نصت المادة (1/94) قبل التعديل على ما يلي:

" عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارىء الآتية بيانها:

الكوارث العامة

حالة الحرب والطوارىء

جـ الحاجة الى مواجهة نفقات لا تحتمل التأخير

ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف الدستور قوة القانون على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده فإذا لم يقرها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

ويلاحظ أن المادة السابقة، قصرت إصدار القوانين المؤقتة من قبل الحكومة، على ثلاث حالات على سبيل الحصر، كما ورد في أ، ب،جـ من المادة، وهي حالات طارئة واستثنائية، وأوجبت عرض تلك القوانين المؤقتة على مجلس الأمة، في أول اجتماع له ليقرر مصيرها. كما أن المادة المذكورة حصرت حالات إصدار القوانين المؤقتة في فترة عدم انعقاد المجلس. ووفقاً للنص، ليس للحكومة أن تصدر قوانين مؤقتة خلال فترة حل مجلس النواب تمهيداً لإجراء الانتخابات حتى لا تستغل الحكومة فترة عدم وجود المجلس وتصدر قوانين مؤقتة.

لكن المادة سابقة الذكر، أي المادة (1/94)، عُدلت عام 1958 بمقتضى التعديل الدستوري المنشور في الصفحة (518) من العدد (1380) من الجريدة الرسمية الصادر في 1958/5/4، وأصبح نصها على النحو التالي:

"عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير ... على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن ذلك التاريخ يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

ويلاحظ أن التعديل أضاف الى النص كلمة "منحلاً"، ليعطي الحكومة صلاحية إصدار قوانين مؤقتة خلال الفترة الواقعة بين حل المجلس وإجراء الانتخابات. ومع هذا لم يتصور الدستور الأردني في ذلك الوقت، كما سنرى، أن يعيش الأردن فترة تؤجل فيها الانتخابات وتعلق فيها الحياة النيابية. وفوق ذلك، فإن التعديل للمادة (1/94)، ألغى حصر الظروف الاستثنائية بثلاث حالات، وأحل مكانها عبارة أكثر اتساعاً، لتشمل الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير. ولكن على الرغم من هذا التوسع الذي أجراه التعديل على نص المادة (1/94)، فإن الظروف والشروط والضوابط التي ترد على سلطة الحكومة، في إصدار القوانين المؤقتة، ظلت في إطار عائلة دساتير النظام البرلماني، كما رأينا في الدساتير الأربعة، التي أوردناها كأمثلة على هذا النظام، وظلت تلك السلطة استثنائية لا يجوز ممارستها إلا بالقدر اللازم، الذي تستوجبه التدابير الضرورية التي لا تحتمل التأخير. ورغم نضج النص الجديد وانتمائه كإبن شرعي للنظام البرلماني، إلا أن الخلل حصل عندنا في التطبيق، وضعف الرقابة على الحكومة أو غياب هذه الرقابة.

فوفقاً لهذه المادة، أي المادة (1/94)، فإنه يحق للحكومة أن تصدر قوانين مؤقتة عند توافر شرطين:

الشرط الأول: **وهو شرط وقتي**، مقتضاه أن يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً.

وهنا تنصرف عبارة غير منعقد الى الفترات التي تفصل بين دورات الانعقاد، في حين أن كلمة منحلاً تعني عدم الوجود الفعلي أو القانوني لمجلس الأمة، أي الفترة الواقعة بين حل المجلس وإجراء الانتخابات للمجلس الجديد. ولم يكن هناك خلاف عند السياسيين أو القانونيين حول مدلول هذا الشرط المتعلق بوقت تشريع القانون المؤقت.

الشرط الثاني: **وهو شرط ظرفي موضوعي وعلاجي**، يتعلق بحدوث أمور تستوجب العلاج، وهذا الشرط يعني أن تستجد أمور خلال فترة عدم انعقاد أو انحلال المجلس، تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير. ورغم وضوح الكلمات والعبارات التي استخدمها الدستور، من حيث وجود أمور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، إلا أن الأهواء السياسية، والفتاوى القانونية المستجيبة لرغباتها، أو المستقرئة لهذه الرغبات، جعلت كلمات الدستور وعباراته لغوا، وفصلتها في التطبيق عن عائلتها البرلمانية، فأصبحت ممارسة الحكومات في واد، وما تقتضيه مفاهيم النظام البرلماني المقارنة،للنصوص الدستورية، في واد آخر.

حدث هذا بخطأ مقصود أو مأجور، أو على أحسن الفروض غير مغفور، في ظل حكومات سابقة على الحكومة الحالية، وتزايد القياس على ذلك الخطأ اتساعاً مع تعاقب الحكومات، حتى وصلنا الى عهد حكومة، أصبح عندها خطأ التوسع في إصدار القوانين المؤقتة أصلاً اعتقدت معه، أنها صاحبة الولاية العامة وليس الاستثنائية في إصدار التشريع.

إن الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، لا يمكن أن تكون أموراً عادية. صحيح أن التعديل الذي جرى على المادة (1/94) عام 1958، ألغى الحصر الثلاثي للطوارىء المتمثلة في الكوارث والحرب والطوارىء والنفقات التي لا تحتمل

التأخير، لكن التعديل وضع مكانها عبارات تجعل الظرف الذي تصدر لمواجهته قوانين مؤقتة، من طبيعة تتوافر فيها درجة عالية من الوضع الاستثنائي، الى الحد الذي تستدعي الى ذهن القانوني نص المادة (1/13) من الدستور التي تعطي أمثلة لما يعتبر ضرورة وضروري كحالة الحرب أو الحريق أو الطوفان أو المجاعة أو الزلزال أو الآفات... الخ. ومثل هذه الظروف لم توجد عندنا منذ حل مجلس النواب في 2001/6/16 حتى الآن والحمد لله. ومن ناحية أخرى، فإنه إذا كانت كتب الفقه القانوني بوجه عام، وأحكام القضاء الأردني والمقارن بوجه خاص، تعج بالأمثلة لما يعتبر ضرورة لا تحتمل التأخير، وهي لا تخرج في نوعها وطبيعتها وشدتها عن تلك التي مثّلت لها المادة (1/13) السابقة، ومارستها حكومات النظام البرلماني في ظل نصوص مماثلة، فإنه لمما يغنينا عن استعراض تلك الكتب وأحكام القضاء، أن نمعن النظر في القوانين المؤقتة التي أصدرتها حكومتنا، لنتبين كم من هذه القوانين صدر لمواجهة أمور ضرورية لا تحتمل التأخير، حتى ولو احتكمنا إلى المعنى اللغوي وليس القانوني لعبارة "ضرورية لا تحتمل التأخير".

ثالثاً : القوانين المؤقتة التي أصدرتها الحكومة خلال (21) شهراً:

لقد جمعت (160) قانوناً مؤقتاً، أصدرتها الحكومة منذ أن قامت بحل مجلس النواب الثالث عشر بتاريخ 2001/6/16 وحتى صدور عدد الجريدة الرسمية الذي يحتوي على القانون المؤقت رقم (160). إن الدولة الأردنية، لم تكن صحراء جرداء خالية من التشريعات المنظمة لشؤون حياتها، قبل حل مجلس النواب، وبالتالي متعطشة لهذا الكم الهائل من القوانين المؤقتة، التي تعتقد الحكومة أن إصدار كل واحد منها، بعد حل المجلس، يشكل ضرورة لا تحتمل التأخير. وقبل إعطاء أمثلة لهذه القوانين المؤقتة ثم ما جرى على بعضها من تعديل ثم تعديل التعديل، نورد الحقائق التالية:

أ. كان أول قانون مؤقت أصدرته الحكومة هو "قانون الانتخاب العام لمجلس النواب" رقم (34) لسنة 2001 بتاريخ 2001/7/19، وكان آخر قانون مؤقت

أصدرته الحكومة، وفقاً لما تجمع لدي، هو "قانون معدل لقانون الرقابة على الغذاء" رقم (32) لسنة 2003 بتاريخ 2003/4/16. وعلى هذا، فإن المدة بين إصدار أول قانون مؤقت في مجموعة الـ (160) قانون وآخر قانون مؤقت تجمع لدي هي 21 شهرا.

ب. وبقسمة الـ (160) قانوناً على (21) شهراً التي صدرت خلالها، تكون النتيجة أن معدل إصدار الحكومة للقوانين المؤقتة هو (8) قوانين شهرياً، وبالتالي قانونين في كل أسبوع. وحيث أن الوضع الطبيعي لاجتماعات مجلس الوزراء هو مرتين أسبوعياً، فإن ذلك يعني أن معدل إصدار الحكومة للقوانين، هو قانون مؤقت واحد في كل جلسة من جلسات مجلس الوزراء خلال الـ (21) شهراً الأخيرة، هذا إن كان المجلس يجتمع مرتين في كل أسبوع من أسابيع الأشهر الـ (21).

ونتساءل هنا، كم هو معدل عدد الساعات التي تحتاجها مناقشة كل قانون، في كل جلسة من جلسات مجلس الوزراء؟ وفوق ذلك، إذا كان العديد من تلك القوانين، يستوجب أنظمة تنفيذية ينبغي أن يناقشها ويصدرها المجلس، فكم كان الوقت الذي يخصصه مجلس الوزراء في كل اجتماع من اجتماعاته لشؤون الدولة الداخلية والخارجية.

جـ. أنجزت مجالس النواب الثلاثة الأخيرة خلال دوراتها العادية، وغير العادية رغم طولها، الأعداد التالية من القوانين:

- أنجز مجلس النواب الحادي عشر (146) قانوناً خلال مدة عمر المجلس وهي أربع سنوات.
- أنجز مجلس النواب الثاني عشر (99) قانوناً خلال مدة عمر المجلس وهي أربع سنوات.
- أنجز مجلس النواب الثالث عشر (190) قانوناً خلال مدة عمر المجلس وهي أربع سنوات.

وعلى هذا يكون مجموع القوانين التي أصدرتها المجالس الثلاثة خلال 12 سنة هو (435) قانوناً، أي أن معدل إصدار السلطة التشريعية للقوانين هو (36) قانوناً سنوياً، أي ثلاثة قوانين شهرياً.

د. وبالنظر الى أن المادة (1/94) من الدستور، توجب عرض القوانين المؤقتة على مجلس النواب، في أول اجتماع يعقده، فإنه ووفقاً لمعدل إنجاز القوانين من قبل مجالس النواب الثلاثة، خلال الـ (12) سنة السابقة، وهو (36) قانوناً في السنة، لو كرّس مجلس النواب القادم سنواته الأربع، لمناقشة القوانين المؤقتة التي أصدرتها الحكومة، دون أن ينشغل بأي قانون آخر تستوجبه ظروف الدولة الأردنية، فإن المجلس سينجز (140) قانوناً، ومن ثم سيبقى (20) قانوناً لينشغل بها مجلس النواب الذي سيلي المجلس القادم، هذا إن اكتفت الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة حتى 2003/4/16، وإلا، فإن انشغال مجلس النواب بعد القادم سيبلغ السنين.

والحقيقة أن عرض القوانين المؤقتة على مجالس النواب، في أول جلسة تعقدها، لا يكون لمجرد الاطلاع على تلك القوانين وأخذ العلم بها، وإنما لتقرير مصيرها، كما رأينا، لأنها قوانين استثنائية، صدرت من حكومات لا تملك في الأصل حق تشريعها، لولا الظروف الاستثنائية، ومن ثم فإنه لا ينبغي أن يستمر في الوجود من هذه القوانين، سوى ما يراه صاحب الولاية العامة في التشريع، مجلس الأمة، ملائما ومناسبا من حيث الموضوع، عند أول اجتماع لهذا المجلس.

رابعاً : إساءة القوانين المؤقتة المذكورة للنظام القانوني في الأردن:

إن القوانين الـ (160) المؤقتة التي أصدرتها الحكومة، تستوقف الباحث القانوني حقاً، وتثير لديه تساؤلات لا يملك إلا أن يقول معها أن تلك القوانين تشكل وصمة عار في جبين التشريعات الأردنية.

فمن ناحية، نجد أن العديد من القوانين المؤقتة التي أصدرتها الحكومة، تضمنت نصاً موحد الصياغة يقضي بأن **" لا يُعمل بأي نص ورد في أي تشريع آخر الى المدى الذي يتعارض فيه مع أحكام هذا القانون"** أي القانون المؤقت الجديد. حدث هذا في نسبة عالية من القوانين المؤقتة، نعطي على سبيل المثال وليس الحصر، الأمثلة التالية منها:

- قانون التعليم العالي، قانون مؤقت رقم (41) لسنة 2001، المادة (15).
- قانون الجامعات الخاصة، قانون مؤقت رقم (43) لسنة 2001، المادة (28/أ).
- قانون معدل لقانون مراقبة أعمال التأمين، قانون مؤقت رقم (67) لسنة 2001، المادة (109/ب).
- قانون الإعفاء من الأموال العامة، قانون مؤقت رقم (41) لسنة 2002، المادة (4/ب).
- قانون نقل البضائع على الطرق، قانون مؤقت رقم (46) لسنة 2002، المادة (37).
- قانون السلطة البحرية الأردنية، قانون مؤقت رقم (47) لسنة 2002، المادة (21).
- قانون الأوراق المالية، قانون مؤقت رقم (76) لسنة 2002، المادة (122/ب).

ويترتب على النص الموحد سابق الذكر، الذي لا يوجد شبيهاً له، حسبما نعلم، في أي نظام قانوني في هذا العالم المتحضر، أن تلك القوانين المؤقتة التي صدرت في الأردن، ألغت بشكل ضمني وعلى نحو كلي أو جزئي، نصوصاً لا حصر لها، من قوانين غير معينة أو محددة، منذ عهد الإمارة وحتى الآن، لأن القوانين المؤقتة لم تبين ما هي القوانين التي طالها التعديل، وما هي النصوص التي ألغيت منها، وتلك التي لا تزال على قيد الحياة. ولذلك فإنه ينبغي على القاضي والمحامي والمستشار والقانوني بوجه عام، إن أراد معرفة النص الملغى أو النص الحي، الذي يحكم الحالة القانونية التي يواجهها، أن يبحث ويقارن بين نصوص وقوانين تستعصي على الحصر. هذا فضلاً عن أن نتائج مثل هذا البحث والاستقصاء، ستكون خلافية لا محالة، وآثارها خطيرة في التقاضي والاستشارات المحلية والدولية، بل وحتى للأساتذة القائمين على تدريس القانون. ولا

ندري لمصلحة مَنْ إحداث هذه البلبلة وعدم الاستقرار، بل والعبث في النظام القانوني في الأردن!

ومن ناحية أخرى، فوفقاً للمادة (1/94) من الدستور، لمجلس النواب "**أن يقر هذه القوانين (المؤقتة) أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة**".

ونتساءل، ماذا سيكون الحال في الأردن، لو مارس مجلس النواب القادم صلاحياته، ورفض إقرار تلك القوانين، جميعها أو معظمها أو نسبة منها؟ وماذا سيكون مصير النصوص التي ألغيت ضمناً، كما أسلفنا؟ ألا يترتب على هذا اهتزاز بل واضطراب النظام القانوني بل والاجتماعي!! ثم بالنسبة للماضي، ألا يترتب على رفض إقرار القوانين المؤقتة سابقة الذكر من قبل مجلس النواب القادم، وبالتالي إعلان بطلانها، الى استمرار العقود التي أبرمت وفقاً لها، وبقاء هذه العقود قائمة وملزمة بآثارها المالية، وكذلك استمرار الحقوق التي اكتسبت وفقاً لتلك القوانين وعلى نحو لا يجوز المساس بها؟ لو كان الأمر يتعلق بعدد قليل من القوانين المؤقتة، لمواجهة حالة ضرورة وظروف استثنائية كما تصور آباء الدستور الأردني وواضعو نص المادة 1/94، وكما تتصوره دساتير النظام البرلماني، لكان من السهل على النظام القانوني والاجتماعي في الدولة، استيعاب بطلان ذلك العدد القليل من القوانين الاستثنائية، واستيعاب استمرار العقود التي أبرمت في ظلها، مع ما يترتب من آثار مالية أو أية حقوق مكتسبة. لكن الأمر في حالتنا يتعلق بعدد غير مسبوق من القوانين المؤقتة، صدرت خلال فترة زمنية قصيرة، غير مسبوقة في تاريخ الحكومات في الأردن، وهنا يكمن خلل وإضرار بالمصلحة العامة لا حصر له.

خامساً: استهتار الحكومة بأصول وبديهيات التشريع:

ومـن ناحيـة ثالثـة، فـإن الـدخول عـلى موضـوعات (160) قـانون مؤقـت، ومناقشـة مضامينها، يحتاج من الباحث الى مجلدات، ولذلك سوف نقف عند العناوين المجردة

شكلاً، لعدد من القوانين، متسائلين، أين هي حالة الضرورة التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، في القوانين المؤقتة التي أصدرتها الحكومة، بخصوص الجامعات الأردنية الرسمية، ورعاية الشباب، والتربية والتعليم، والمجلس الأعلى للشباب، ومؤسسة الإسكان، والإعفاء من الأموال العامة، والتعليم العالي، والأوراق المالية، ونقل البضائع على الطرق، والسلطة البحرية، ونقابة الأطباء البيطريين، والأحوال الشخصية (المشهور بقانون الخلع) والشركات، وأصول المحاكمات، والعمل، والتأمين، والتنفيذ، ومؤسسة الأيتام، والإذاعة والتلفزيون، والجوازات ... الخ، وذلك كأمثلة من القوانين المؤقتة سابقة الذكر التي لا تتوافر لإصدارها حالة ضرورة، أو ما يستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

ومن ناحية رابعة، أليس القانون بحاجة الى تفكير وروية، وبعدها صياغة ناضجة تحيط بجوانب الموضوع، قبل إصدار ذلك القانون؟ وإذا كان الجواب بالإيجاب، فهل تم التعامل مع القوانين التي صدرت وفقاً لهذا المطلوب؟ لنأخذ أمثلة من حيث الشكل أيضاً:

أ. بتاريخ 2001/8/28 أصدرت الحكومة قانون الجامعات الأردنية الرسمية المؤقت رقم (42) لسنة 2001، وبتاريخ 2002/7/1 أصدرت الحكومة تعديلاً لقانون الجامعات المذكور صدر في الجريدة الرسمية تحت رقم (34) لسنة 2002،وبتاريخ 2002/12/1 صدر قانون معدل لقانون الجامعات سابق الذكر برقم (69) لسنة 2002.

ب. بتاريخ 2002/2/17 صدر قانون مؤقت معدل لقانون الشركات برقم (4) لسنة 2002، وبتاريخ 2002/7/16 صدر قانون مؤقت معدل لقانون الشركات برقم (40) لسنة 2002، وبتاريخ 2002/12/23 صدر قانون مؤقت معدل لقانون الشركات برقم (74) لسنة 2002، وبتاريخ 2003/3/16 صدر قانون مؤقت معدل لقانون الشركات برقم (17) لسنة 2003.

جـ. بتاريخ 2001/11/1 صدر قانون مؤقت معدل لقانون التربية والتعليم برقم (63) لسنة 2001، وبتاريخ 2002/2/17 صدر قانون مؤقت معدل لقانون التربية والتعليم برقم (6) لسنة 2002، وبتاريخ 2002/8/15 صدر قانون مؤقت معدل لقانون التربية والتعليم برقم (45) لسنة 2002.

د. بتاريخ 2001/10/8 صدر قانون مؤقت معدل لقانون العقوبات برقم (54) لسنة 2001، وبتاريخ 2001/12/13 صدر قانون مؤقت معدل لقانون العقوبات برقم (86) لسنة 2001، وبتاريخ 2002/7/1 صدر قانون مؤقت معدل لقانون العقوبات برقم (33) لسنة 2002.

هـ. وينطبق تسارع التشريعات أو التعديلات على العديد من القوانين الأخرى، مثل قانون الجامعات الخاصة وقانون المهن وقانون العمل وقوانين البينات وأصول المحاكمات الحقوقية والجزائية والشرعية والتعليم العالي والاجتماعات العامة والسير والنقل والضريبة والاستملاك والبلديات والاتصالات والسياحة والطرق ....الخ.

سادساً: فقدان القوانين المؤقتة لشرط الضرورة:

تؤكد النماذج السابقة للقوانين المؤقتة، أنها تتعلق بموضوعات عادية، منظَّمَة وفقاً لقوانين قائمة منذ سنين، وأن طبيعة هذه الموضوعات، ليس فيها حالة ضرورة تستوجب أن يصدر لها قوانين مؤقتة، تتضمن تدابير لا تحتمل التأخير، فإن سرعة إصدار القوانين المذكورة، وتعاقب التعديلات التي جاءت بها، تؤكد أيضاً أن الروية المطلوبة في إصدار التشريع، وما يقتضيه هذا التشريع من دراسة وصياغات ناضجة تحيط بجوانب الموضوع، كانت غير قائمة عند الحكومة.

ونتساءل، إذا كانت الموضوعات التي تناولتها القوانين المؤقتة، هي كما أسلفنا، وبيقين، موضوعات لا تنطبق عليها حالة الضرورة ولا يستوجبها اتخاذ التدابير التي لا تحتمل التأخير، فهل وجدت الحكومة أن التشريعات القائمة في الأردن أصبحت عتيقة

وتحتاج الى التحسين والتحديث؟ إذا كانت الحكومة تعتقد أن التشريع أو التعديل التشريعي في الموضوعات السابقة يدخل وفقا لمنطق القانونيين في باب التحسين والتحديث في القوانين ويحكمه مبدأ الملاءمة، حتى ولو لم يكن ينطبق عليها منطق الضرورة، فقد كان الأمر يستوجب من الحكومة إجراء الانتخابات النيابية في موعدها الدستوري، الذي فات منذ سنتين، لكي يقوم المجلس النيابي، صاحب الاختصاص الأصيل، بتحقيق التحسين والتحديث والملاءمة، وليس حل المجلس الذي كان قائما وتأجيل الانتخابات بتاريخ 2001/7/24، وبالتالي تعليق الحياة النيابية لمدة سنتين، قبل أن يتقرر إجراؤها في 2003/6/17.

ومن ناحية أخرى، فإننا نتساءل أيضاً، هل قامت الحكومة بحل المجلس النيابي وإرجاء الانتخابات بقصد أن تحل مكان مجلس الأمة، لأية أسباب كانت، وتصدر القوانين الـ (160) سابقة الذكر؟ فإذا كان الجواب بالإيجاب، وظروف الحال لا تدع مجالاً للشك في الدلالة على حقيقة قصد الحكومة، فإن ادعاء الحكومة بأنها أصدرت القوانين المؤقتة بسبب غياب مجلس النواب الذي أجلت هي انتخاباته، لا يجوز أن يكون مسموعاً. ذلك أنه لا يجوز للحكومة ان تقترف خطيئة دستورية بتعليق الحياة النيابية وبعدها تصدر هذا الكم من القوانين المؤقتة متذرعة بعدم وجود برلمان وهي من تسبب بعدم وجوده، إذ تسري على هذه الحالة القاعدة التي تحكم التفسير في النظام البرلماني منذ نشأته في بريطانيا حيث تقول: إن من يحتكم الى العدالة يجب أن يأتيها نظيف اليدين:

" He who comes to equity must come with clean hands"

سابعاً: زعم الحكومة غير صحيح وليس لها أن تتستر خلف الملك:

ليس من حق الحكومة أن تتستر أو تحتمي خلف جلالة الملك وتقول أن جلالته هو الذي يحل مجلس النواب، وهو الذي يأمر بإجراء الانتخابات (مادة 34 من الدستور)، وهو الذي يؤجل إجراء الانتخابات، استناداً للفقرة (4) من المادة (73) من الدستور التي تنص

على أن **"للملك أن يؤجل إجراء الانتخاب العام إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخابات أمر متعذر"**.

وأسباب عدم أحقية الحكومة بالتستر والإحتماء خلف جلالة الملك ما يلي:

أ. وفقاً للمادة (40) من الدستور، فإنه حتى تكون الإرادة الملكية نافذة، يجب أن يوقّعها رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون. وبناء على المادة (49) من الدستور فإن **"أوامر الملك الشفوية والخطية لا تعفي الوزراء من مسؤوليتهم"**. ووفقاً للمادة (30) من الدستور، فإن جلالة الملك **"مصون من كل تبعة ومسؤولية"**. ومثل هذه القواعد تعتبر من القواعد الأساسية في دساتير النظام البرلماني. وحيث أنه ليس جلالة الملك، وإنما رئيس الوزراء والوزراء هم المسؤولون أمام مجلس النواب عن شؤون الدولة وفقاً للمادة (51) من الدستور، فإن صدور الإرادة الملكية بتأجيل الانتخابات، أو حل مجلس النواب، تجعل الحكومة وحدها هي المسؤولة عما ورد في تلك الإرادة. ووفقاً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، الذي يعتبر ركناً أساسياً في كل دستور من دساتير النظام البرلماني، تبعا لما استقر في بريطانيا منذ عام 1770، وهي مصدر النظام البرلماني، فإن رئيس الوزراء والوزراء، بصفتهم مسؤولين ويخضعون للمساءلة والمحاسبة أمام مجلس النواب وأمام الرأي العام، يملكون كامل الحق والسلطة في عدم توقيع الإرادة المذكورة إن وجدوا أو وجد أي منهم أن ما ورد فيها غير مناسب ويحمّله المسؤولية، ويترتب على عدم التوقيع اعتبار الإرادة كأن لم تكن، لأنها لا تكون نافذة إلا بتوقيعهم. ولتأكيد ذلك نقول أنه بتاريخ 1955/12/19 صدرت الإرادة الملكية بحل مجلس النواب وتحمل توقيع جلالة الملك ورئيس الوزراء ولم يوقع عليها وزير الداخلية. وثار التساؤل حول مدى السلامة الدستورية لتلك الإرادة، فعرض الأمر على المجلس العالي لتفسير الدستور، حيث أصدر قراره التفسيري رقم (1) لسنة 1956 (منشور في الصفحة 1149 من العدد 1255 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1956/1/5) الذي يقول:

"ما دام أن الوزارة في قيامها بالسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن السياسة العامة، فيجب أن تشترك في التوقيع على الإرادات الملكية التي يمارس فيها الملك صلاحياته حتى تتحمل المسؤولية وفقاً لقواعد المسؤولية الوزارية المنصوص عليها في الدستور. ولهذا، فإن أية إرادة ملكية يباشر فيها الملك إحدى صلاحياته المتصلة بحياة الدولة العامة لا تكون مستوفية لشروطها الدستورية إلا إذا وقعها مع الملك كل من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين."

وبناء على هذا القرار عاد مجلس النواب بقوة الدستور ليمارس اختصاصاته.

ب. وإذا كان ما سبق يتعلق بمسؤولية الحكومة وحدها، وليس جلالة الملك، عما ورد في الإرادة الملكية، سواء بالنسبة لتأجيل الانتخابات أو حل مجلس النواب من حيث المبدأ، فإنه بالنسبة لتأجيل الانتخابات، تتطلب الفقرة (4) من المادة (73) توافر شرط جوهري وهو، وجود ظروف قاهرة تجعل إجراء هذه الانتخابات متعذراً. ومن الناحية الواقعية، فإنه بالتأكيد عندما صدرت الإرادة الملكية بتأجيل الانتخابات بتاريخ 2001/7/24 لم تكن هناك ظروف قاهرة حتى يقرر مجلس الوزراء أن إجراء الانتخابات بسببها أمرٌ متعذر. ولتوضيح طبيعة ونوع الظروف القاهرة، التي تشكل عذراً وسبباً مشروعاً لتأجيل الانتخابات وفقاً للفقرة (4) فإنه لا بد من معرفة كيف أُدخل تأجيل الانتخابات على دستورنا، وفقاً للفقرة (4) المذكورة، لنرى كيف أن إعمالها عام 2001 يعتبر شاذاً في مفهوم دساتير النظام البرلماني. إن الدستور الأردني حتى عام 1974 لم يكن يشتمل على أي نص يسمح بتأجيل الانتخابات. ولكن في عام 1974 تم إدخال الفقرة الرابعة من المادة (73) الى الدستور الأردني، على أعقاب احتلال العدو الاسرائيلي للضفة الغربية، وانتهاء مدة البرلمان التاسع، رغم التمديد له، ومن ثم فقد اعتبر الاحتلال ظرفاً قاهراً يتعذر معه إجراء الانتخابات في الضفة الغربية، وبالتالي كانت ظروف الاحتلال هي الأسباب الحقيقية الموجبة لإدخال الفقرة (4) الى دستورنا. وبعبارة أكثر تفصيلاً، فقد كانت إضافة الفقرة الرابعة المذكورة التي تسمح بتأجيل الانتخابات على نحو مفتوح من الناحية الزمنية، من

أجل مواجهة الظروف القاهرة، المتمثلة باستحالة إجراء الانتخابات النيابية في الضفة الغربية، في ظل الاحتلال الاسرائيلي. ويعلم بهذه الحقيقة أو من المفروض أن يعلم بها كل مواطن له اهتمام بالشأن العام أو الشأن الوطني. وبتفصيل أكثر نقول، ان انتخابات مجلس النواب التاسع جرت بتاريخ 1967/4/15 وبتاريخ 1967/6/6 احتلت اسرائيل الضفة الغربية من الأردن. وعندما انتهت مدة السنوات الأربع، وهي عمر المجلس، بتاريخ 1971/4/18، تم التمديد له مدة السنتين اللتين يسمح بهما الدستور كحد أقصى، وفق المادة (1/68)، وانتهت السنتان في 1973/4/18، والاحتلال لا يزال جاثماً على الضفة الغربية. وعندها تم اللجوء الى المادة (2/68)، التي تنص على أنه إذا لم تكن الانتخابات قد تمت خلال الشهور الأربعة الأخيرة من مدة مجلس النواب، يبقى المجلس قائماً الى أن يتم انتخاب مجلس جديد. فعاد المجلس التاسع الى العمل بقوة الدستور. ولذلك، فإنه بتاريخ 1974/11/10، دعي المجلس الى دورة استثنائية، أضاف فيها الى المادة (73) فقرة رابعة، حيث نصت على جواز تأجيل الانتخابات سنة واحدة فقط. كما أضاف أيضاً فقرة خامسة الى المادة تنص على أنه: "إذا طرأت خلال فترة التأجيل ... ظروف طارئة تقتضي تعديل الدستور، فللملك بناء على قرار مجلس الوزراء دعوة المجلس السابق للإنعقاد في دورة استثنائية لهذه الغاية". وبتاريخ 1974/11/23، تم حل مجلس النواب التاسع. وبتاريخ 1975/3/17 صدرت الإرادة الملكية بتأجيل الانتخابات لمدة سنة. وبالنظر الى أن وضع الاحتلال لم يتغير، والانتخابات لم تتم خلال أربعة أشهر من تاريخ نهاية مدة السنة، تم الاستناد الى الفقرة الخامسة المذكورة التي عدلت عام 1984، ودعي مجلس الأمة الى جلسة استثنائية بتاريخ 1976/2/4، حيث تم فيها تعديل الفقرة الرابعة المضافة. ووفقاً للفقرة المذكورة التي استقرت في الدستور، تم حذف سقف السنة لتأجيل الانتخابات، لتصبح الصلاحية بالتأجيل مفتوحة السقف وغير مربوطة بأية مدة زمنية، وليصبح شرط تأجيل الانتخابات هو توافر "الظروف القاهرة" التي يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخابات أمرٌ متعذرٌ.

وعلى هذا، فإن الأسباب الموجبة والوضع الذي جاءت الفقرة (4) من المادة (73) لعلاجه، هو الاحتلال الاسرائيلي للضفة الغربية، الذي شكل ظروفاً قاهرة تجعل إجراء الانتخابات أمراً متعذراً. وإذا كانت الضفة الغربية لم تعد جزءاً من الأردن منذ عام 1988، وكانت الضرورة تقدر بقدرها، كما يعلم القانونيون، فإن إعمال الفقرة (4) المذكورة، التي ظلت موجودة في الدستور حتى الآن، وتأجيل الانتخابات استناداً إليها، يقتضي بالضرورة أن تتوافر ظروف قاهرة تماثل في شدتها وقسوتها وطبيعتها الظروف التي عالجتها الفقرة الرابعة المذكورة وهي ظروف الاحتلال.

ثامناً: وحذّرتُ الحكومة مبكراً وبعدها مجلس النواب الرابع عشر من مغبة مخالفة الدستور لكن أحداً لم يستجب:

وما دام الأردن، منذ حل مجلس النواب وإرجاء الانتخابات، لم يواجه، والحمد لله، ظروفاً مشابهة أو مماثلة، في شدتها وقسوتها وطبيعتها، لأوضاع الاحتلال الاسرائيلي للضفة الغربية عام 1967، حتى يمكن اعتبارها ظروفاً قاهرة، تؤجل الانتخابات بسببها، فإن ما قامت به الحكومة من تأجيل للانتخابات يشكل خطأ جسيما في القانون. وفوق هذا، فإن إصدار الحكومة لهذا الكم الهائل من القوانين المؤقتة، خلال فترة تأجيل الانتخابات، دون أن يتوافر لإصدارها ظروف تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، يشكل أيضاً خطأً جسيماً ثانياً في القانون. ويزداد الخطأ الثاني جسامة، إذا كان ارتكاب الخطأ الأول قد تم قصداً من أجل ارتكاب الخطأ الثاني.

ومن النواحي الأدبية والاجتماعية، فإنه إذا كانت الحكومة لا تعلم بالمدلول الحقيقي لنصوص الدستور، رغم ما لديها من وسائل تمكنها من العلم، فذلك يشكل خطيئة لا تغتفر، وإن كانت تعلم بهذا المدلول، تكون الحكومة قد ارتكبت خطايا بعدد قوانينها المؤقتة.

وكمحصلة لما سبق جميعه أقول، إذا كانت الأخطاء الجسيمة والخطايا التي لا تغتفر، وفقا لما أسلفنا، قد حدثت فعلاً، فإن من حقي كمواطن أن أقول، لا بد من مواجهة الحقيقة بالنسبة لأداء مجالس النواب لواجبهم الدستوري، والوفاء باليمين الذي

أقسموه وفقاً للمادة (80) من الدستور. ذلك أنني بتاريخ 2003/5/15، وأثناء التحضير لانتخابات مجلس النواب الرابع عشر، نبهتُ بالدراسة السابقة إلى أخطاء الحكومة وتجاوزاتها على الدستور، وتمنيتُ على كل أردني أن يقوم بواجبه من أجل حماية الدستور ومحاسبة الحكومات. وتساءلت:

هل سيقوم مجلس النواب الرابع عشر بإجراء المساءلة والحساب حتى لا تأتي في قادم الأيام حكومات تعيد سيرة من سبقتها؟

وعند اجتماع المجلس الجديد، وزعتُ الدراسة على أعضاء المجلس ليقوم كل بواجبه. وحتى أواجه احتمال زعم الحكومة بوجود حالة ضرورة اقتضت إصدار القوانين المؤقتة، أوردت في الدراسة ما يلي:

"بتاريخ 2001/7/15، وقبل أن تصدر الحكومة أي قانون مؤقت، كتبت في جريدة الدستور مقالا تحت عنوان **"الى دولة الرئيس حتى لا نخالف الدستور"**. وقد رجوت الحكومة في هذا المقال، لأسباب فصّلتها بكل روح الإنتماء، أن لا تصدر قوانين مؤقتة تخالف بها الدستور، وتسيء الى النظام القانوني في الأردن، لأنه لا توجد حالة ضرورة تبرر ذلك، وأن كل أردني يشهد على عدم وجود حالة ضرورة. وأضفتُ قائلاً: فمن يضمن أن لا تصدر قوانين مؤقتة تخدم أغراضاً سياسية خاصة أو قوانين مؤقتة مصلحية لا يؤدي بطلانها مستقبلاً الى المساس بالعقود التي تبرم وفقاً لها، أو بالحقوق التي تُكتسب بناء عليها". كان طرح هذا التساؤل السابق وما اقتبسه من مقالتي في جريدة الدستور قد أوردته بتاريخ 2003/5/15، وتم انتخاب المجلس الرابع عشر بتاريخ 2003/6/17، لكن مجلس النواب هذا لم يحاسب الحكومة، ولم يقم بدوره في حماية الدستور، بل كافأ الحكومة وأعطاها الثقة بأعلى نسبة من الأصوات حصلت عليها حكومة أردنية!!

لقد عصفت بنصيحتي وتمنياتي آثام السياسة عند الحكومة وعند مجلس النواب، رغم أن تلك النصيحة كانت لوجه الله والوطن. ويبدو أن أبناء الوطن، مهما علت قدراتهم أو درجة انتمائهم، فإن آراءهم المقدمة طوعا ومن غير مقابل، لا يجوز حتى سماعها، لأن

آثام السياسة عند سلطة التنفيذ وسلطة التشريع سدّت الآذان وأغمضت العيون حتى لا تسمع أو ترى المدلول الحقيقي لأحكام الدستور.

فهل سيقوم مجلس النواب الخامس عشر بدور أفضل من سابقه ويراقب الحكومة ويتكفل بحماية الدستور !!

المبحث الثاني

دور مجلس النواب
بين الواقع الأردني وينبغيات الديمقراطية•

تمهيد وتقسيم:

إن نظام الدولة في الوطن العربي، قد استوردناه خلال القرن العشرين، من الدولة الغربية شكلاً وموضوعاً. وإذا كان المواطن العربي، يشعر داخل دولته الإقليمية، أن المواطن في الدول الغربية أفضل منه حالاً في المجالات كافة، فإن المثقفين العرب، يعبرون عن هذه المفارقة بالقول أن المواطن الغربي يعيش في دولة ديمقراطية، في حين أن المواطن العربي يعيش في دولة لا تتوافر فيها الديمقراطية. فما هو أساس الديمقراطية التي تفتقر إليها العديد من دول الوطن العربي وما هي متطلباتها وعناصرها؟ ثم ما هو واقع الممارسة الديمقراطية في الأردن وما هو الدور الذي ينبغي على مجلس النواب وكتله القيام به؟

بعد أن فكرت في الكتابة في هذا الموضوع، وتكاملت لدي عناصره، أحسست أن الكتابة فيه واجب وطني. ذلك أنه أصبح يغلب على الثقافة القانونية والسياسية طابع انتهازي، لكثرة ما استخدمت كوسيلة للتكسب، بل وغدا العديد من المتخصصين في حقل القانون من أصحاب الفتاوى الجاهزة، يبررون الخطيئة لا يهمهم ضحاياها، ويتاجرون بالكلمة كشعراء المديح لا تعنيهم الحقيقة بل طرب من يمدحون، ويقفزون

• تم نشر أصل هذه الدراسة في مجلة نقابة المحامين في عدد أيلول/سبتمبر عام 2003، وذلك في أعقاب انتخاب مجلس النواب الرابع عشر في 2003/6/17، في ظل الحكومة التي أصبحت تعرف باسم "حكومة القوانين المؤقتة". وقد تم توزيع هذه الدراسة على السادة أعضاء مجلس النواب الجديد، فلعلهم يحاسبون الحكومة على استهتارها بالدستور، من حيث تغييبها مجلس النواب لمدة سنتين دون أساس دستوري، وإصدارها لقوانين مؤقتة بلغ عددها حداً غير مسبوق في العالم، بل ولا حتى في الدول التي تسيطر على السلطة فيها حكومات انقلابية وقد قمنا هنا بتحديث الدراسة لتأخذ مكانها المناسب في الكتاب.

بالحاضر قروناً الى الوراء عندما كانت فتاوى فقهاء السلاطين تشكل سنداً شرعياً للسوط الذي يجلد الأمة دون وجه حق، فيتحدثون باسم الشريعة الإسلامية وهي بريئة مما يفعلون. وقد ترتب على هذا اختلاط الأمر على الناس، بل وعلى المثقفين بوجه عام، حتى أصبحت عبارات مثل: الدستور والديمقراطية والتعددية السياسية وتداول السلطة، عبارات فارغة المدلول، لأن معانيها التي ينبغي أن تسود، تُفصّل حسب الطلب وتبعاً للمصلحة، ما دام صاحب الصوت الأعلى أو صاحب الجيب المنتفخ أو حتى من لديه بعضٌ من سلطة، هو سيد الساحة، شكراً لإعادة التاريخ بثمن مغموس بدماء الواقع المسفوح، ولا من مغيث مع كثرة من يستجير.

وأمام هذا، وجدت من واجبي أن أدرس بأسلوب مبسط يكون واضحاً للكافة، موضوع الديمقراطية بدءاً بأساسياتها، ثم واقع ممارستها في الأردن لنصل بعد ذلك إلى ما ينبغي أن يكون من دور لمجلس النواب ولمجالس النواب اللاحقة في هذا المجال. وأنا واثق من أن هذا الحديث سيكون فيه فائدة للعديد من النواب، فضلاً عن القانونيين والمنشغلين بالثقافة السياسية والدستورية الحقة.

أولاً : فـي الأساسيات:

إن الحديث عن الديمقراطية يقتضي تتبع فكرتها وتأصيلها منذ أن كانت غراساً ذهنياً عند أصحاب الفكر، حتى أصبحت وسيلة لتغيير التاريخ، وأساساً تقوم عليه دساتير الدول، ونهجاً للحياة لدى المجتمعات.

1. تستند الدولة الغربية الحديثة، التي استوردت الدول الإقليمية العربية شكل دولها منها، إلى نظرية العقد الإجتماعي. وقد ولدت هذه النظرية، على يد عدد من فلاسفة الغرب، الذين اشتهروا باسم فلاسفة العقد الإجتماعي.

2. وقد جاءت هذه النظرية، كردة فعل لعصر العبودية المظلم، الذي عاش فيه الإنسان الغربي طيلة العصور الوسطى، وهي الفترة الممتدة من القرن الخامس الميلادي حتى القرن الخامس عشر. وخلال هذه الفترة، كانت الأرض ومن

يعيش عليها مملوكة للحاكم. وكان يحيط بالحاكم، فئة من الناس، تنتفع من اقترابها منه، وتتمتع بامتيازات كبيرة. وفي مقابل هذه الامتيازات، كانت وظيفة تلك الفئة، أن تشكل سوط الحاكم، وأداته الضاربة، بل والقامعة للأفراد. أما أفراد الشعب، فقد كانوا عبيداً أو شبه عبيد، لا حرية لهم ولا حقوق في معايير اليوم. لقد كانوا في مواجهة الحاكم، أشبه بالحيوانات أو أقل من ذلك. ولقد عاش الإنسان الأوروبي في ذلك الزمان، فترة حالكة الظلام، آدميته مهدورة، وحريته مسلوبة، وحقوقه مستباحة، ووظيفته تنفيذ إرادة الحاكم، الذي كان يعتبر ظل الله على الأرض.

3. وفي وسط هذا الظلام الدامس، غُرست بذور نظرية العقد الإجتماعي لتنمو، ثم بعد ذلك لتتكامل معالمها، خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر. ومضمون هذه النظرية، (على اختلاف في بعض التفصيلات بين فلاسفتها)، أن الإنسان في الأصل ولد حراً، وأن مصدر هذه الحرية ليس المجتمع أو القوانين أو الحاكم، وإنما الطبيعة التي وجد فيها، أو آدميته الإنسانية. وبالنظر إلى أن قدرات البشر الطبيعية والذهنية متفاوتة،فإن استمرار الحرية المطلقة للإنسان، التي لا تحكمها قيود أو قوانين، سوف يؤدي إلى سيادة شريعة الغاب، حيث يتكفل فيها القوي بابتلاع الضعيف. ومن هنا انطلق الفلاسفة إلى القول بأنه، حتى يتمكن الإنسان من العيش بأمان، فقد اتفق الأفراد على تكوين المجتمع، أي الدولة، بحيث تتولى السلطة، أي الحاكم، تنظيم هذا المجتمع، وعلى نحوٍ يتكفل فيه الحاكم بردع القوي وإنصاف الضعيف. وبمقتضى هذا العقد، يتنازل الأفراد عن جانب من حرياتهم البدائية التي ولدت معهم، من أجل تمكينهم من ممارسة الحريات الباقية بأمان، وعلى نحوٍ منظم. فإن اعتدى الحاكم على هذه الحريات، أو مارس امتيازاً شخصياً على حساب حريات الأفراد وحقوقهم، فإنه يكون بذلك قد أخلّ بالعقد الإجتماعي وفقد مبرر وجوده، ووجب تبديله بحاكم يحافظ على مضمون العقد الإجتماعي.

4. ويلاحظ أن النظرية على النحو السابق، لا تستند إلى أي أساس تاريخي. فلم يحدث في التاريخ الغربي المعروف، الذي انطلق هؤلاء الفلاسفة من تحليله، أن تعاقد الأفراد على إنشاء دولة أو تنصيب حاكم. كما لم يحدث في التاريخ كله أيضاً، أن عاش الإنسان منعزلاً عن غيره، أي خارج مجتمع، ثم بعد ذلك دخل إلى المجتمع نتيجة اتفاق. لقد كانت نظرية العقد الإجتماعي مجرد خيال قانوني، لا أساس له من التاريخ أو الواقع. ولكن على الرغم من ذلك، فقد انتشرت النظرية في المجتمع الأوروبي، وزحفت إلى المجتمع الأمريكي البادئ النشأة، بسرعة فائقة، وتعاملت الشعوب معها وكأنها نظرية حقيقية واقعية، وأصبحت الشعوب تطالب بحقوقها وحرياتها في مواجهة الدولة والحاكم، تماما وكأن هناك عقداً واضح المعالم منضبط الشروط، بين الحاكم والمحكوم. لقد كانت الشعوب عطشى للحرية، بعد رحلة عذاب القرون الوسطى، وبدأت بالتمرد على الماضي والحاضر. وفي وسط هذا الضجيج، بل والدوي الهائل، الذي فجرت فيه نظرية العقد الإجتماعي كل تاريخ العبودية الطويل، قامت ثلاث ثورات: الأولى: الثورة الإنجليزية الثالثة، وهي ثورة بيضاء انتهت عام 1770م حيث استحوذ البرلمان الإنجليزي وفقاً لها على السلطة، باعتبار أنه ما دام أن الشعب هو مصدر السلطة والبرلمان هو الذي يمثل الشعب صاحب السلطة، فإن السلطة تكون للبرلمان وليس غيره. وترتب على ذلك أن الحكومة يفرزها البرلمان لتمارس سلطاتها تحت رقابته ورقابة القضاء. وكانت الثورة الثانية هي: الثورة الأمريكية، حيث أوردت في دستورها، الذي وضع عام 1787م، وبدأ تطبيقه اعتباراً من عام 1789م ولا يزال سارياً حتى الآن، ما يقنن الأفكار التحررية التي جاءت بها النظرية. واستناداً إلى النظرية أيضا قامت الثورة الثالثة وهي: الثورة الفرنسية عام 1789م، لتجعل من الشعب ـ الأمة ـ مصدراً للسلطات، ولتدوّن الفكر الجديد في دساتيرها المتعاقبة. وسرى سحر النظرية إلى الأمم الباقية من أوروبا، وشكلت تياراً جارفاً تهاوت أمام قوته السلطات المطلقة للحكام، لتحل مكان وحدانية الحاكم، دساتير

ديمقراطية، تجعل الأمم والشعوب مصدراً للسلطات فيها، ولتقوم الدولة الحديثة على أساس هذا الفكر.

5. وإذا كان إعمال نظرية العقد الإجتماعي، قد أدى الى أن تصبح الأمم والشعوب مصدراً للسلطات، فقد حرصت الدساتير الحديثة جميعاً، على إيجاد ثلاث سلطات في الدولة. السلطة التشريعية وينتخبها الشعب/الأمة، لتضع القوانين التي تنظم الحقوق والحريات وإنفاق الأموال العامة، وتتكفل برقابة السلطة التنفيذية ومنح الثقة للحكومة أو سحبها منها، والسلطة التنفيذية التي تتولى تنفيذ القوانين وأعمال الإدارة، ثم السلطة القضائية التي تتولى الرقابة على مشروعية سن القوانين وسلامة تطبيقها وتنفيذها.

6. وحتى لا يعيد الحاكم سيرته الأولى، ويمارس وحدانية ليست له، فقد استقر في النظم الدستورية مبدأ يقضي بخضوع كل من الحاكم والمحكوم للقانون. ويقصد بالقانون هنا معناه الواسع، أي مجموعة القواعد العامة والمجردة، التي توضع قبل وقوع الحوادث التي تطبق عليها، وبصرف النظر عن الأشخاص الذين تسري عليهم، وبالتالي فإن القانون هنا يشمل الدستور والقانون بمعناه الضيق، والأنظمة والتعليمات والقرارات. ويسمى هذا بمبدأ **سيادة القانون**. ووفقاً لهذا المبدأ، فإن قواعد القانون بمعناه الواسع لا بد وأن توضع لتحقيق المصلحة العامة، ولا بد أن يخضع لها كافة المخاطبين بأحكامها، أشخاصاً كانوا أم وقائع، ولا بد أخيراً في قواعد القانون أن تكون منسجمة في تدرجها، بمعنى أن لا تخالف القاعدة الأدنى القاعدة الأعلى منها مرتبة، بحيث لا يجوز للقرارات أن تخالف التعليمات، ولا للتعليمات أن تخالف النظام، ولا للنظام أن يخالف القانون، ولا للقانون أن يخالف الدستور، وهذا ما يعرف في الوقت الحاضر **بمبدأ المشروعية**.

7. على أن مبدأ سيادة القانون، أو خضوع الحاكم والمحكـوم للقـانون، يقتضيـ أولاً إصدار القواعد القانونية بمعناها الواسع، لتنظيم الأشخاص والأفعال

والوقـائع. ومتـى صـدرت هـذه القواعـد، فـلا يجـوز أن يخالفهـا لا الحـاكم ولا المحكوم. وبالتالي، فإن على كافة سلطات الدولة، والأشخاص الـذين يوجـدون في موقع المسؤولية، أن يلتزموا بهذه القواعد، حتى ولو كانت تتعارض مع رغباتهم أو مصـالحهم، كـما أن علـيهم، أن يلزمـوا المحكـومين بهـا وبقـوة الدولـة عنـد الاقتضـاء. فـإذا مـا تبينـت سـلطات الدولـة، أو الأشـخاص القـائمين عـلى هـذه السلطات، أن بعض القواعد أصبحت غير مناسـبة، فـإن لهـم تغييرهـا بـالطريق القانوني المشروع، ولكن ليس لهم مخالفة القواعـد القانونيـة مـا دامـت قائمـة، بحجة أنها غير مناسبة. وإذا كان يفترض فيمن يمارس السـلطة، ولديـه صـلاحية تعديل أو تغيير القوانين القائمة، أنه يمارس ذلك تحقيقـاً للمصـلحة العامـة، فـلا يجوز أن يستغل سـلطانه مـن أجـل وضـع قواعـد مصـلحية، غاياتهـا الحقيقيـة جلب مصالح لـه ولأتباعـه ولأنصـاره. ذلـك أنـه في الوقـت الـذي لا يحـترم فيـه صاحب السلطة مبدأ سيادة القانون، أو مبـدأ المشروعية عـلى النحـو السـابق، فإنه بذلك يزرع بذور الإنهيـار في مجتمـع الدولـة، لتبـدأ في العـودة إلى منطـق القرون الوسطى والإستبداد ووحدانية الحاكم.

8. ويلاحظ أن السلطات التنفيذية، خلال النصف الأخير من القرن العشرين وحتى الآن، حاولت الزحف على اختصاصـات السـلطة التشريـعية، والتـدخل في عمـل السلطة القضائية. ولكن في الوقت الذي تُمكِّن فيه آلية بعض الـنظم السياسـية، من كبح جماح السلطة التنفيذيـة، فـإن هنـاك نظـماً اسـتطاعت فيهـا السـلطة التنفيذية، الافتئات على السلطتين التشريعية والقضائية، ضاربة بعـرض الحـائط مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية معاً. ويزداد الأمر خطورة إذا كانت إحدى السلطتين، التشريعية أو القضائية، أو كلاهما، شريكاً في هذا الـتمادي. وإذا كـان هذا الافتئات لا يجد من يردعه حين وقوعه، فـإن تجـارب الأمـم تـدل بوضـوح عـلى أن الشـعوب التـي لم تسـتطع ردع السـلطة التنفيذيـة عنـد الافتئـات أو الانحراف، فإنها تختـزن آلام ذلـك والنقمـة عليـه إلى حـين، وبعـد ذلـك ينفجـر مخزون الألم والنقمة في صورة ثورات وحركات دامية،

بهدفٍ واحد ووحيـد وهـو تصـويب الأمـر، وإعـادة التـوازن إلى مـا كـان عليـه. ويزداد الوضع خطورة إذا كانت السـلطة التشريـعية أو القضـائية أو السـلطتين معاً شريكاً في الإنحراف أو قابلاً له.

9. إن الهـدف الأسـاسي لتنظـيم السـلطات، ولهيكـل الدولـة الغـربي وشـكلها، هـو تحقيق الديمقراطية بما تشتمل عليـه مـن متطلبـات. وبمعناهـا المبسـط، تعنـي الديمقراطية حكم الشعب بالشعب ولصالح الشـعب. ولقـد اسـتقر في النظريـة والتطبيق، مفاهيم معينـة لكيفيـة الحكـم، ووسـائل اختيـار الحـاكم وسـلطانه، والحدود التي لا يجوز لهذا السلطان أن يتخطاهـا، حتـى لا يـدخل إلى المنـاطق المقدسة والمحظور المساس بها، وهي الحقـوق والحريـات، ثـم الضـمانات لكـل ذلك. وإذا كانت السلطات كافـة تعـود في المفهـوم الـديمقراطي للشـعب، فـإن استحالة ممارسة الشعب كله لها، قد طوّر في النظرية والتطبيق، تنظيما للدولة، وظيفته الأساسـية تحقيـق حكـم الشـعب بالشـعب ولصـالح الشـعب. وهكـذا أكّدت الدسـاتير المعـاصرة، عـلى أن سـلطان الدولـة، الـذي يـوزع جميعـه عـلى السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، يقتضي من هـذه السـلطات أن تمارس وظيفتها بطريقة متكاملة وذلك تحقيقاً لإرادة الشعب. ومن الناحيـة التنظيمية، فإن عملية حكم الشعب تبدأ في انتخاب السـلطة التشريـعية، وفقـاً لإجراءات وأصول، تقوم على تمكين أبناء الشعب من ممارسة حقهـم في الترشـيح والانتخاب، من أجل اختيار من يتولون تمثيلهم، بحيث يصـبح هـؤلاء الممثلـون، وكـأنهم الشـعب نفسـه في تـولي الحكـم. ولقـد اسـتقر في الفكـر الـديمقراطي والدساتير الغربية المعاصرة، أن تقوم عملية الانتخاب على أسس حزبيـة، حيـث تطـرح الأحـزاب، وهـي مباحـة وفـق أحكـام الدسـاتير، فكرهـا وبرامجهـا عـلى الشعب، ويترك للشعب حرية اختيار ممـثلي الحـزب الـذي يناسـبه مـن حيـث فكـره وبرامجـه. وعـلى الـرغم مـن الفـارق في الأسـلوب بـين النظـامين الرئـاسي والبرلماني، فإن الحزب الذي يحصل على الأغلبية هو الذي يتولى الحكـم، في حـين يقف حزب أو أحزاب الأقلية في صف

المعارضة، والقيام بدور الرقيب على سلوك الأغلبية، لتنشأ بين الفريقين منافسة تنطلق من مصلحة الوطن والمواطن: فريق يسعى للبقاء في الحكم، وفريق معارض ورقيب، هدفه الوصول إليه. وفي بعض الدول مثل ألمانيا وفنلندا والسويد تقدم الدولة معونة مالية للأحزاب لتمويل تنافسها، وفي دول أخرى مثل بريطانيا تقوم الحكومة، ممثلة الأغلبية، بتمويل حزب الأقلية، وذلك من أجل إعانته على تغطية النفقات التي يقتضيها قيامه بدور المعارضة والرقابة. وقد يتمكن حزب الأقلية هذا، من إقناع الشعب بقدراته وببرامجه، وبأنه أكثر استشعاراً لمصالح الناس وأكثر قدرة على تحقيقها، فيفوز في الانتخابات اللاحقة ويتحقق تداول السلطة بين الحزبين. وحتى لو لم يتحقق لحزب الأقلية هذا الفوز، فإنه في معارضته ورقابته للحزب الحاكم، يدفع هذا الحزب الى أداء أفضل وحرص أكثر، في ممارسته للسلطة كوسيلة وحيدة لبقائه في الحكم. وعلى هذا، فإنه إذا كان حزب الأغلبية يتولى السلطة، ويملك الأغلبية في الهيئة التشريعية، فإن وجود الأقلية المعارضة والرقيبة أو فتح المجال دائماً لوجودها، من المستلزمات التي لا وجود للديمقراطية بغيرها. أما عن السلطة القضائية، فإذا كانت وظيفتها الأساسية فض المنازعات بين الناس وتطبيق القوانين، فإن لها وظيفة أخرى أساسية، هي الرقابة على سلوك السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً. وفوق الرقابتين، رقابة الأقلية والسلطة القضائية، على سلوك الأغلبية في الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية، فهناك رقابة الصحافة الحرة والرأي العام الحر، باعتباره يمثل من الناحية الفعلية السلطة الرابعة.

10. ويسيطر على ممارسة السلطة في النظام الديمقراطي مبدأ جوهري لا وجود للديمقراطية بغيره، وهذا المبدأ هو مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية. فكل من يمارس سلطة داخل الدولة، ينبغي أن يتحمل المسؤولية ويكون محلاً للحساب، أياًّ كان شكل ممارسته لهذه السلطة. وتمتد تلك المسؤولية وهذه المحاسبة على جبهة واسعة تشارك فيها السلطة الرابعة، أي الصحافة والرأي

العام فضلاً عن البرلمان والقضاء، بحيث لا يفلت من ذلك سوى شاغل المنصب الذي لا يمارس سلطة.

11. هذا الإطار المؤسسي بكل عناصره، هو الذي يفرز للشكل الديمقراطي مضموناً ديمقراطياً، بحيث إذا اختل واحد من هذه العناصر يصبح موضوع الحديث شيئاً آخر لا يمت للديمقراطية بصلة. وعلى ذلك:

أ. إذا لم تتوافر حرية الترشيح أو الانتخاب أو تدخلت الحكومات وأجهزتها محاباةً لمرشح أو لإفشال مرشح، فلا مجال للحديث عن ديمقراطية.

ب. وإذا كان تشكيل الأحزاب السياسية محظوراً أو خاضعاً لأهواء السلطة التنفيذية، فلا مجال لقيام الديمقراطية أو الحديث عنها.

جـ. وإذا لم يرسم دستور الدولة على نحوٍ واضح كيفية ممارسة الأمة/الدولة لسلطاتها، وحدود كل سلطة من السلطات، ووسائل محاسبتها ومساءلتها وردها إلى الحدود التي يبيّنها الدستور، وحق الرأي العام في التحرك بحرية بكل الوسائل القانونية لمساءلة أي سلطة منحرفة ومحاسبتها، فإن النظام السياسي الذي ينظمه هذا الدستور لن يعرف الديمقراطية.

د. وإذا انحدرت ممارسة السلطة في الدولة إلى استحواذ فرد عليها بحيث يصبح دور المؤسسات الدستورية مجرد استيفاءً للشكل ومقتصراً على السمع والطاعة والتنفيذ، فلا مجال للحديث عن ديمقراطية.

هـ. وإذا وجدت القيود على حرية المعارضة، فلا يجوز الحديث عن الديمقراطية.

و. وإذا قيدت حرية الصحافة أو النشر أو الرأي أو عقد الاجتماعات العامة، فلا يجوز أن نتحدث عن الديمقراطية.

ز. وإذا حجبت المعلومات عن الرأي العام أو قُيّد حقه في الإطلاع عليها أو التعبير عن رأيه فيها، فلا توجد ديمقراطية.

حـ وإذا قيدت الحريات أو أُستثني أحد من الحساب أو اختل مبدأ المساواة بين الأفراد في الحقوق والواجبات، فلا حديث عن الديمقراطية.

ط. وإذا لم يتوافر مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية أصبحت الديمقراطية غير موجودة.

ي. وإذا حرم الشعب أو مؤسساته من حق إلزام السلطة بالقواعد التي تحكمها مثلما تقوم السلطة بإلزام الشعب بالقواعد التي تحكمه، واختل بذلك مبدأ الالتزام التبادلي هذا، فليس هناك ديمقراطية.

ك. وإذا تدخلت الحكومات في القضاء، أو مارست الضغط عليه بشكل ظاهر أو ضمني، أو كان باستطاعتها أن تضغط على السلطة التشريعية لتشرّع لها قوانين غير دستورية تمارس من خلالها محاباة لأزلامها في تعيينهم في المراكز القيادية في القضاء، أو ارتكبت تلك الحكومات على نحو فعلي مجازر في القضاء أو وجهت أزلامها في المجالس القضائية لإحالة من ترضى عنهم من القضاة الى التقاعد (المعاش)، فإن الحديث عن الديمقراطية استهتاراً بها وبالقانون الدستوري واستهانة بحق الشعب.

12. وإذا كانت الديمقراطية في التطبيق تقتضي تعدد الأحزاب السياسية، فإن التعددية الحزبية ليست مقصودة لذاتها، وإنما الغاية الأساسية منها هي تداول السلطة على ما أسلفنا. ويعني تداول السلطة، أن من حق الحزب أو ائتلاف الأحزاب التي يكون له أو لها أغلبية المقاعد في مجلس النواب تشكيل الحكومة، ووضع البرامج التي تم اختيار نواب حزب الأغلبية أو ائتلاف أحزاب الأغلبية على أساسها، موضع التطبيق. والواقع أن هذه النتيجة تتحقق عملياً ومن خلال الممارسة، ذلك أن حصول أي حكومة على ثقة مجلس النواب شرط

أساسي لبقائها، ومن ثم فإن تكليف حزب الأغلبية، أو ائتلاف الأحزاب التي توفر الأغلبية، بتشكيل الحكومة، أمر تفرضه متطلبات منح الثقة وبقاء الحكومة في السلطة. وفي مقابل ذلك، يقف حزب أو أحزاب الأقلية في المعارضة، وظيفتهم مراقبة تصرفات الحكومة في المجالات كافة، كما أسلفنا، من أجل كشف أي مخالفة للدستور أو القانون أو إنحراف في استعمال السلطة أو إتباع سياسات لا تخدم المصلحة العامة، على أن يظل من حق حكومة الأغلبية والحزب أو الأحزاب التي تمثلها الرد والتوضيح والدفاع. وفي جميع الحالات لا يجوز أن تكون وسائل إعلام الدولة أدوات تحتكرها الحكومة، إذ ينبغي أن يكون هناك تكافؤ ومساواة في استخدام الحكومة والمعارضة لها، سواء في عرض المواقف أو السياسات من قبل الحكومة أو نقدها وعرض ما يمكن أن يكون بدائل أفضل لها من قبل المعارضة.

وهكذا، فعلى النحو السابق، يختبر الشعب مواقف الأحزاب وبرامجها وسـلوكها من خلال التطبيق، ويسـتطيع الشـعب في الانتخابـات التاليـة، أن يختـار نوابـه والحزب الذي يثق فيه، تبعاً لما تسفر عنه التجربة السابقة.

13. والحقيقة أن التعددية السياسية من غـير تـداول السـلطة عـلى النحـو السـابق، تجعـل مـن الديمقراطيـة أمـراً نظريـاً، أثـره محـدود عـلى تشـكيل الحكومـات وسلوكها، بل وعلى حقيقة الأحزاب السياسية، وجدية برامجها وطروحاتها. ففي غيبة تداول السلطة، لا يستطيع أحد أن يعلم، مـا هـي القواسـم المشـتركة مـن الناحية الموضوعية، بين وزراء الحكومة عند تشكيلها، ولا لمـاذا جـاءت حكومـة وذهبت أخرى، ولا متى تسـتبدل حكومـة بغيرهـا، كـما تصبح الحكومـات أيّـاً كانت كفاءات رؤسائها ووزرائها، سهلة المنال في النقد والتجريح، وقـد لا يوجـد من بين أعضاء المجالس النيابيـة، أو الكتـل أو الأحـزاب في هـذه المجـالس، مـن لديه الإستعداد أو المصلحة، للدخول في معارك مع قـوى المعارضـة للـدفاع عـن تلك الحكومة، حتى ولو كانت هناك قناعة

بسلامة موقفها. ولذلك، فقد تلجأ تلك الحكومات الى تقديم الرشوة للنواب من أجل الوقوف معها، وذلك في صورة تسهيل مصالحهم الخاصة، والاستجابة الى وساطاتهم، والخروج على مبادىء المساواة والعدالة، والقواعد القانونية التي تنظم العمل داخل مؤسسات الدولة، كما قد تلجأ الى أسلوب الترهيب والوعيد والتخويف، ما استطاعت الى ذلك سبيلا، في مواجهة النواب المعارضين لها، خاصة وأنها تعتبر أن كل نائب بمفرده أقلية يسهل التعامل معه والتأثير عليه. ومن أجل هذا، فإن الحكومات في الديمقراطيات الغربية، تستمد قوتها من الأغلبية الحزبية التي تتوافر لها في المجالس النيابية.

ثانياً: في الواقع:

إن مجلس النواب، بما له من سلطات تشريعية ورقابية بل وسلطة محاسبة الحكومات على أخطائها وخطاياها يستطيع أن يتعامل مع الواقع ويغيره نحو الأفضل.

وما سبق، هو وصف تأصيلي موجز ومبسط، للديمقراطية ومتطلباتها وعناصرها. ونعتقد، أنه ليس بمقدور نوابنا، إحضار الديمقراطية الإنجليزية أو الفرنسية أو الأمريكية للأردن، إذ أن الديمقراطية التي تعيشها تلك الدول في الوقت الحاضر، هي محصلة صراع وتطور تاريخي طويل، أخذ من أعمار أبنائها قروناً من الزمان. وإذا كان من الممكن، نقل أو اقتباس النصوص الدستورية، التي تنظم الديمقراطية فكرةً ومضموناً، فمن المستحيل اقتباس أو نقل التاريخ وما احتواه من صراع وتطور، لأنه غير قابل للنقل.

لكن نوابنا الأعزاء، يستطيعون تغيير الواقع عن طريق غرس الأسس التي تقوم عليها الديمقراطية، ورعايتها لتنمو بالشكل الذي يصبح معه الرجوع عنها في عداد المستحيلات، وخاصة إذا استقطب النواب ناخبيهم لحماية الغراس والتمكين من الرعاية والنمو المطلوبين. فما هو هذا الواقع الذي يتوجب تغييره للتقدم نحو الديمقراطية؟

1. إن من أهم الواجبات الدستورية التي تقع على مجلس النواب ما يلي:

أ. منح الثقة للحكومة أو سحبها منها أو من أي وزير من وزرائها.

ب. مراقبة السياسات الحكومية وإنفاق المال العام ومحاسبة الحكومات.

جـ. سن التشريعات الناضجة مضموناً وصياغة لتحقيق المصلحة العامة.

لكن هذه الواجبات غُيبت في الأردن لفترة طويلة من الزمن. ذلك أنه حتى أواخر عام 1989، عاشت الحكومات الأردنية المتعاقبة أكثر من ثلاثة عقود في ظل أحكام عرفية غابت فيها الرقابة على تصرفاتها. وحتى مجلس النواب التاسع الذي أصبح نفسه هو المجلس العاشر، كان غائبا عن الرقابة رغم وجوده الشكلي. وكانت أدوات الحكومات في ممارسة سلطاتها في المسائل الهامة، هي القرارات العرفية المحصنة من الطعن أو النقد أو حتى التقييم. وقد ترتب على هذا التراكم في الممارسة الحكومية للسلطة، أن تعطل النمو الطبيعي لدور مجلس النواب، والمشاركة الشعبية في الحكم، بل والتطور الطبيعي للتشريعات وأحكام القضاء وأساليب الرقابة على الأداء الحكومي، التي تعتز الدول بها. كما تعطل التطور الطبيعي لوعي الحكومات، لأن الأصل في عملها هو خضوعها للمراقبة والحساب. ولذلك، فإنه عندما جاء مجلس النواب الحادي عشر، في ظل ظروف كانت توحي بأننا دخلنا به عصر الديمقراطية، ومارس العديد من أعضائه دورهم النيابي الحق، ارتبكت الحكومات والأجهزة المختلفة، وبدت وكأنها عاجزة عن استيعاب المرحلة الجديدة، والعمل وفقا للمنطق والأسلوب والدور الذي تعمل في ظله الحكومات في الدول الديمقراطية. وأمام هذا، عوقبت ممارسات المجلس الحادي عشر، بقانون الصوت الواحد، الذي كان من نتيجته تراجعاً كبيراً في الممارسة الديمقراطية وفي دور المجالس النيابية، هذا فضلاً عن استعادة الحكومات للمنطق العرفي في ممارساتها حتى في ظل مجالس نواب منتخبة، ولكن ضعيفة، شكراً لقانون الصوت الواحد.

2. قد تستسهل بعض الحكومات استشعارها لذاتها، وتمارس، بحجة المصلحة العامة، سلطات خارج مبدأ سيادة القانون والدستور، وخارج مبدأ المشروعية، دون أن تخشى أحداً ودون أن تجد ردعا لسلوكها وتصرفاتها من أية جهة. وهذا يعني قتلاً لفكرة الديمقراطية، كما أسلفنا. إن القواعد الدستورية التي تنظم سلطة الحكومات تظل عديمة القيمة أو الجدوى إذا لم تكن تلك القواعد ملزمة في الممارسة والتطبيق. وإذا كانت سلطة الحكم هي أداة الإلزام بالنسبة للقواعد التي تحكم العلاقات بين الأفراد داخل المجتمع، فإن هذا المجتمع نفسه هو أداة الإلزام بالنسبة للقواعد التي تحكم سلطة الحكومات. إن مبدأ التوازن التبادلي هذا، في أداة الإلزام عند تطبيق هذين النوعين من القواعد، هو الأساس والمحصلة في آن معاً للديمقراطية داخل الدولة في الديمقراطيات المعاصرة. لكن هذا التوازن التبادلي في أداة الإلزام قد تزايد اختلاله حتى أصبح مفقوداً في العديد من دول الوطن العربي، عندما غدا المجتمع غير قادر على إلزام سلطات الحكم بالقواعد التي تحكمها، في الوقت الذي تستطيع هذه السلطات إلزام أفراد المجتمع بالقواعد التي تحكمهم. وقد ترتب على اختلال التوازن المذكور بل وفقدانه، سيادة منطق الدولة البوليسية، التي لا تعرف معنى الديمقراطية، رغم كل الشعارات البراقة التي ترفعها وسائل إعلامها لتلميع المظهر الخارجي لتلك الدولة.

وكنا نتمنى في الأردن، كدولة نعتز بأنها تحاول أن تكون النموذج الديمقراطي في محيطها العربي، أن نعالج الاختلال في التوازن التبادلي في أداة الإلزام بين طرفيه، الحكومات والمجتمع أو وقف تفاقم هذا الاختلال، لكن الممارسة الواقعية للحكومات أوصلت الاختلال الى حد عصف بالمبدأ ذاته، عندما وصلنا الى مرحلة اعتقدت معها الحكومات، أن الدستور الذي ينظم السلطات هو مجرد ديكور خارجي، أو لوحة جميلة تتكون من نصوص، علقت على الحائط لتسرّ الناظرين ليس إلا، وبالتالي أعطت هذه الحكومات لنفسها الحق بأن لا تتقيد بأحكام هذا الدستور، فتعطل الحياة النيابية في

الوقت الـذي تريـد، وتصـدر في غيبـة مجلـس النـواب مـا شـاءت مـن القـوانين المؤقتة، حتى بلغ عددها خلال سنتين أكثر من (200) قانوناً مؤقتاً كـما أعلنـت، وكأن نصوص الدستور الضـابطة لتصرفـاتها لا تعنيهـا، بـل وكـأن واضـعي هـذه النصوص من بناة الدولة كانوا جاهلين.

ومع أن مجلس النواب الثالث عشر، الذي انتخب وفقاً لقانون الصوت الواحد، كان طيّعاً وأداة لينة في يد الحكومة، وما كان ليحرمها من قانون تقتضي المصلحة العامة إصداره، إلا أن الحكومة لم تحتمل أية رقابة مهما كانت لينة، فاغتصبت دور السلطة التشريعية وألبست القرارات والتصرفات التي كانت تسمى في الماضي "عرفية"، ثوب القوانين المؤقتة. إن دولة رئيس الوزراء الذي وقع القوانين المؤقتة لا يحمل مؤهلاً قانونياً، وليس المطلوب أن يكون رئيس الوزراء قانونياً لإشغال موقعه، وبالتأكيد فإنه تلقى استشارات قانونية تؤكد له السلامة الدستورية لما قامت به الحكومة. لكن ذلك ليس عذراً، ولا ينبغي أن يكون كذلك. ومع أن البديهيات التي يعرفها طلاب الصف الأول في كليات الحقوق، تقول أن الحكومة قد خالفت الدستور، وانتهكت أحكامه عندما عطلت الحياة النيابية، وعندما أصدرت القوانين المذكورة، إلا أنها رغم كل التحذيرات من تلك الاستشارات القانونية الخاطئة استمرت في غيّها، وظلت تتعامل بالمنطق العرفي، لتقمع أي رأي بإدانتها، وأي وصف قانوني مؤصل ومسبب يبين حقيقة ما صدر عنها من ناحية، ولتضلل المواطنين من خلال الخروج على الحقائق الدستورية والقانونية من ناحية أخرى. وهذا ما يفسر الحشد السلطوي، الإعلامي والإعلاني غير المسبوق، الذي شاركت فيه بأسلوب "الفزعة" عشائر التلفزيون، وعشائر المداحين من المتصلين بالتلفزيون بترتيب مسبق، وعشائر اللابسين للعباءات القانونية من أصحاب الفتاوى الجاهزة والمفصلة حسب الطلب، وغيرهم من عشائر المطربين القانونيين والسياسيين وحملة المباخر، لتؤكد للشعب الأردني أن الحكومة لم تخالف الدستور، مُلغية بذلك مبدأ التوازن في الإلزام التبادلي سابق الذكر، ومبدأ

الفصل بين السلطات، ولتذهب الى الجحيم بعد هذا، حتى البديهيات القانونية والدستورية التي كان ينبغي اتباعها، ما دامت تلك هي رغبة الحكومة وما دامت العشائر التي إحتشدت "للفزعة" تبارك ذلك.

وبناء على التفسيرات التي سمعها المواطنون لتبرير الأمر الواقع والتي تقول إن من لا يعجبه أي قانون مؤقت يستطيع أن يذهب الى القضاء، فإن المواطن مثلي لا يملك إلا القول أن منطق الإستقواء والتجبر، وفقا لما تريده الحكومة وعشائرها على النحو المذكور، يعطي لفُتوّة الحي كل الحق في تكسير أيدي الناس أو أرجلهم متى أراد، ما دام من حق الضحية أن يلجأ للقضاء!

وعلى أية حال، فإن إصدار القوانين المؤقتة والمخالفات الجسيمة التي ارتكبتها الحكومة لنصوص الدستور، وما ترتب على ذلك من إساءة وعبث لا حدود لهما بالنظام القانوني في الأردن، شكل أول اختبار لمجلس النواب الجديد، أعضاءً وكتلاً وتجمعات، في مجال رد كل قانون مؤقت لا تبعث مذكرة أسبابه الموجبة قناعة تامة لدى المجلس، بأن إصداره كان لمواجهة أمور "تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير"، وذلك التزاماً بمبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات، هذا فضلاً عن المحاسبة وتحميل المسؤولية، لتكون عقاباً على ما وقع من مخالفات وإساءات وعبث، وردعاً لمن تسول له نفسه انتهاك أحكام الدستور مستقبلاً. لكن المجلس الرابع عشر لم يقم بشيء من المطلوب

3. إن تغول الحكومات الذي نشاهده، وعزوف الكثير من النخب الواعية عن المشاركة في الحياة السياسية، يرتدان الى الوهن والضعف الذي أصاب مجالس النواب الأخيرة. ومثل هذا الوهن والضعف، مصدره غياب الوجود الحزبي داخل مجلس النواب. وباستثناء حزب جبهة العمل الإسلامي، الذي يتكون من المنتمين الى الإخوان المسلمين، الذين مضى على وجودهم الفعلي والقانوني أكثر من خمسين سنة في الساحة الأردنية، كجمعية خيرية تجذرت

امتداداتها في واقعنا السياسي والاجتماعي والعقائدي، فإن الأحزاب الأخرى هي أحزاب صغيرة وضعيفة، تفتقر الى القواعد الشعبية، ولا زالت تعتمد على إلباس مرشحيها للمجلس النيابي، أثواب عشائرهم أملا بفوزهم، وما من مستجيب.

4. وفي ضوء تجربة السنوات الماضية، فإن النمو الشعبي للأحزاب الصغيرة وإمكانية إيصال مرشحيها لمجلس النواب بأعداد فاعلة، أمر ضعيف الاحتمال في المدى المنظور. ذلك أن الخوف القادم من عقود من الممارسات العرفية، وكيل الاتهامات التي لا تستند الى أساس، للأفراد والتجمعات والأحزاب السياسية، قد شكل ذكريات موجعة وتاريخا مؤلما لا يسهل محوه من أعماق الناس، وظلت بصماته الاجتماعية والإنسانية بقعا مرضيّة في الوجدان، الأمر الذي جعل تكرار التجارب غير ميسور، قبل إعادة التأهيل، لمجتمعٍ لا يزال يجترّ آلام الماضي ومآسيه. ومما يلفت النظر، أن الأحزاب التي أخذت تظهر، وزاد عددها حتى الآن على الثلاثين حزبا، بدت في معظمها وكأنها شركات أشخاص، تقوم على عدد منها قيادات أفرزتها الوظيفة العامة وليس الحالة الشعبية، واستقطبت الباحثين عن فرصة عمل أو حماية في الوظيفة، ممن يعتقدون أنه يمكن أن توفرها لهم تلك القيادات، أو حتى الباحثين عن وجاهات، معتقدين أنه يمكن اكتسابها من خلال الاقتراب من تلك القيادات. ومثل هذه الأحزاب، لا تستطيع بالمعطيات السابقة، أن تعيش أو تستمر، والتجارب الماثلة خير دليل وبرهان. لكنه أياً كان الأمر بالنسبة لهذه الأحزاب، فإن ممارسة الحق في إنشاء الأحزاب على النحو الذي فرضته المادة (2/16) من الدستور، لا يسمح لأية سلطة أن تستخدم القوانين المصادرة هذا الحق، أو لتصفية تلك الأحزاب.•

•وسوف ندرس موضوع الأحزاب تفصيلاً في المبحث الرابع من هذا الفصل عندما نعرض لقانون الأحزاب لعام 2007.

.5 إن أحزاب الوجوه من النوع السابق، ليست أحزاب عقائد، وإذا كانت تسعى لأن تكون أحزاب برامج، فإن طريقها ينبغي أن يستند الى مواقف وأطروحات وتضحيات، وهذه قد لا يستطيعها أو يقدر عليها العديد منها، كما قد لا يحتملها تكوينها الذي قامت عليه منذ البدايات. وإذا كانت مثل هذه الأحزاب، تحاكي أحزاب برامج ناجحة في العالم الغربي، فإنه لا بد من التأكيد أن أحزاب البرامج السائدة الآن في الديمقراطيات المعاصرة، قامت إبتداء على مواقف شجاعة، صاحبتها تضحيات كبيرة، وأطروحات واعية وجريئة، مثّلتها قيادات شعبية أو قيادات برلمانية، وبعد ذلك جذبت هذه المواقف جماهير تؤيدها، فأوصلت هذه الجماهير تلك القيادات الى المجالس النيابية، أو أعادت الأعضاء السابقين الى المجالس المذكورة مرة أخرى، وهكذا. وقد أدى التقارب والتنسيق بين المواقف، الى تكتلات بين النواب، وتحولت المواقف الى برامج تشد إليها الجماهير الشعبية، لتكون قواعد لأحزاب برامج، يقودها أولئك النواب كمراحل أولى، ثم بعد ذلك ليتزايد مع الأيام والممارسة، إفراز تلك القواعد لنواب جدد، انطلاقا من البرامج المذكورة. حدث هذا بالنسبة للأحزاب التي تتناوب على الحكم في الديمقراطيات المعاصرة. ففي بريطانيا على سبيل المثال، ترجع بدايات التكامل التنظيمي لحزبي المحافظين (التوري) والأحرار (الويغز) الى أوائل القرن الثامن عشر. وقد قامت بدايات الحزبين على أساس مواقف شجاعة وتضحيات كبيرة لعدد من النواب في مجلس العموم، نقلت الصحافة أطروحاتهم داخل قبة البرلمان الى الشعب الإنجليزي، فاحتشدت الجماهير خلفهم تؤيد أطروحاتهم،وأدى التكامل بين المواقف والأطروحات، الى أن تصبح برامج، وليتشكل الحزبان على هذا الأساس. وخلال النصف الثاني من القرن الثامن عشر، وبعد أن تزايدت أعداد النواب من الحزبين، رفض الحزبان أن يشتركا في حكومة تجمعهما معاً، واحتكما في ذلك الى عدد النواب الذي يمثل كل منهما في مجلس العموم، بحيث يتم تشكيل الحكومة من

قبل الحزب الذي يمثله عدد أكثر من النواب، ليكون دور حزب الأقلية، المعارضـة والرقابة. واستمر الحزبان يتناوبان على الحكم، حتى نشأ حزب العمال في بداية القرن العشرين، ليجتذب تدريجياً جماهير حزب الأحرار،حتى وصل الأمر الى أن حلّ حزب العمال مكان حزب الأحـرار في منافسـة حـزب المحـافظين، والتنـاوب معه على تشـكيل الحكومـة، وليصـبح حـزب الأحـرار حزبـاً صـغيراً. وهـذا هـو الأسلوب الذي نشأت وفقاً له العديـد مـن الأحـزاب في فرنسـا وألمانيـا وأمريكـا وغيرها من الدول الغربية.

6. تعودت الحكومات الأردنية أن تستفرد بأعضاء مجلس النواب أفراداً وكتلاً وتجمعاً إسلامياً، وتتعامل معها كأقليات لا وزن لها عندها. وبالنسبة للتجمع الإسلامي، فقد تعودت الحكومات أن تتعامل معه كجزيرة منعزلة، وتحول بوسائلها الخاصة دون أن يحشد خلفه أغلبية برلمانية. ذلك أن الحكومات تعلم جيداً، أن الكتل الأخرى التي يشكلها النواب على أعقاب فوزهم في الانتخابات، هي كتل آنية وقتية ومصلحية، لا برامج لديها ولا أطروحات تعبر عن رؤى مستقبلية في حياة الدولة ومواطنيها. وأقصى غايات هذه الكتل أن تتولى قيادة اللجان، أو قيادة المجلس، أو المشاركة في التشكيل الوزاري. ولا مانع لدى الحكومة عند الإقتضاء أن تترك الصراع بين الكتل ليأخذ مداه في اختيار قيادة المجلس أو لجانه، ما دام المتصارعون موالين لسياساتها. وفي جميع الحالات، فإن الحكومة تستطيع، بأجهزتها ووسائلها المختلفة تلبية رغبات النواب كثمن لولائها. وتكشف التجارب في الأردن، عن كيفية استمالة الحكومات للنواب، وضمان وقوفهم الى جانبها، عن طريق تلبية الطلبات وتحقيق المصالح الخاصة لهؤلاء النواب. وإذا كانت الحكومات بهذا الأسلوب تعطل قدرة التجمع الإسلامي على استقطاب النواب أو الكتل، فإنها من ناحية أخرى، تضعف أداء النواب والممارسة الجادة لدورهم الرقابي، وتضمن أغلبية الأصوات عند تقدم الحكومات بطلب الثقة، أو تمرير ما تريده من تشريعات وسياسات، فتحرم الوطن بذلك من طاقات وقدرات لو استثمرت لأبدعت،

ولحققت الكثير من التطور والتقدم في الميادين كافة. وهكذا، فإن الحكومات تمكنت من جعل العديد من مجالس النواب، ديكورا لاستكمال الشكل الديمقراطي ليس إلا. ومضت السنون على هذا الحال، حتى كاد الناس يفقدون الأمل في مجالس النواب وأدائها، وفي أي تقدم على طريق الديمقراطية السليمة، والتطور في العمل السياسي.

ثالثا ً: فـي الينبغيات:

إن كل مواطن غيور على مصلحة الوطن ورفعته، وتقدم المجتمع وتطوره، يهيب بمجلس نوابنا الخامس عشر، أن ينقل الأردن نقلة نوعية الى الأمام، في ميادين الممارسة الديمقراطية، والقيام بدور طليعي في أداء مهامه، سواء التشريعية أو الرقابية أو منح الثقة للحكومات أو محاسبتها، ليكون قدوة لمجالس النواب القادمة. وسواء استطاع هذا المجلس أن يلغي قانون الصوت الواحد (وهذا ما نأمله) أم لم يستطع، فإن النقلة النوعية المطلوبة للأردن تقتضي من المجلس المذكور والمجالس اللاحقة أن تأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

1. إن النائب عندما يعطي الثقة للحكومة، يشهد أمام الله وأمام ضميره وأمام مجتمعه، أن رئيس الحكومة وكل وزير من الوزراء قادرون، علماً وكفاءةً واستقامة، على القيام بالمسؤوليات الملقاة على عاتق الحكومة، وفقاً للدستور، وأن كل واحد منهم أمين على حمل المسؤولية، وجريء في قول الحق واتّباعه، لا يخشى في ذلك أحداً إلا الله وضميره الحي. وعلى النائب بناء على ذلك، أن يبحث ويستوثق ويستعلم عن الرئيس والوزير لتكون شهادته في حدود ما يعلم وما يعرف. وأن النائب عندما يوافق على تشريع أو يقر سياسة حكومية يشهد أيضاً أنه بعد أن بحث أو تحرى أو استعان بمن يعلم، فإن ذلك التشريع أو تلك السياسة هما أفضل ما يمكن الوصول إليه. وإذا كان النائب تبعاً لما هو مطلوب منه، ووفقاً لما سلف، يأخذ حكم الشاهد، فإنه إن لم يشهد بالحق على النحو السابق، يكون شاهد زور. وفوق ذلك، فإن النائب إذ يراقب

الحكومة وفقاً للدستور، وعليه أن يحاسبها إن خرجت على جادة الصواب، فإن سكوته على مخالفاتها أو مخالفة أي وزير فيها، وعدم طرح ما عرفه أو ما وصل الى علمه، تحت قبة البرلمان، من أجل محاسبة الحكومة أو أي من وزرائها، يجعله كاتماً للشهادة. وحكم شاهد الزور وكاتم الشهادة، واحد بغير خلاف.

وفي ضوء ما سبق، فما دام الحق أولى بأن يتبع، فإن الذي سوف يميز أداءً نيابياً عن آخر، هو مدى المعرفة وصدق المواقف، وجرأة الطروحات، وشمولية المعالجات، دون خشية أو خوف. ويسري هذا على النواب أفراداً وتكتلات. ذلك أن الكتل تتكون من نواب، وعلى كل نائب أن يكون شريكاً ومسؤولاً في ما يصدر عن كتلته من مواقف وطروحات.

2. ضرورة تغيير الأسس التي تقوم عليها الكتل النيابية، لتصبح كتلاً تطرح برامج ورؤى في الميادين كافة من حياة الدولة، تماماً وكأنها أحزاب سيوكل إليها تشكيل الحكومة، من أجل تطبيق برامجها ورؤاها. وتستطيع هذه الكتل، أن تحشد حولها الكفاءات المتخصصة من خارج المجلس في كافة حقول المعرفة، تستعين بها على تحديد مضامين برامجها ورؤاها، وصياغتها على أفضل وجه مستطاع، وإعلانها للناس كافة، لتستقطب منهم القانعين والمؤيدين لطروحاتها، فضلاً عن استقطاب نواب آخرين تتسع بهم الدائرة التي تتحرك ضمنها كل كتلة. وفي هذا المجال نؤكد أن النائب بمفرده إذا كان يملك التأهيل الكافي وسعة الأفق ولديه الجرأة في أخذ المواقف وتقديم الطروحات الناضجة والمنتمية في المسائل المفصلية، يستطيع أن يقوم بدور كتلة إذا جند حوله مختصين في المجالات الاقتصادية والقانونية والسياسية وغيرها من المجالات التي يحتاجها عمله في المجلس النيابي، وذلك للقيام بالدراسات اللازمة في كل مجال وتزويده بها لكي ينطلق في آرائه وطروحاته ومعالجاته من تلك الدراسات.

3. ومن خلال أطروحاتها، تستطيع الكتلة أن تقارن تطلعاتها وتوجهاتها مع الأداء الفعلي للحكومة، فتقيم وتوافق أو تعترض تبعاً لمحصلة المقارنة. وسوف تجد الكتلة أن هذا الأسلوب، سيمكنها من القيام برقابة فاعلة للأداء الحكومي، وخاصة عندما تتناقل وسائل الإعلام طروحاتها ومواقفها وتستقطب الرأي العام حولها. وهذا يقتضي أن يحرص أعضاء الكتلة على أن لا يكون لأي منهم مطامع أو مصالح خاصة وشخصية عند الحكومة، تجنباً لأية مساومات أو إضعاف لأعضاء الكتل. كما يقتضي ذلك أيضا عزوف أعضاء الكتل النيابية عن المشاركة في الوزارة، حتى لا يكون المنصب الوزاري وسيلة الحكومة في تمزيق الكتل، فتصبح برامج الكتلة في واد والأداء الحكومي الذي تشارك فيه في واد آخر، فتفقد مصداقيتها عند الجماهير التي تطمح في حشدها حولها. على أنه إذا كان رفض المشاركة في الوزارة يحرج الكتل، أفراداً وتجمعات، فإن تلك الكتل تستطيع تسمية كفاءات تثق بها من خارج مجلس النواب، من أجل المشاركة المذكورة. ويمكن لهذه الكتل، عند الاقتضاء، التخلي عن هؤلاء الذين قامت بتسميتهم، إن هم خرجوا على توجهاتها، أو حادوا عن جادة الصواب. وبذلك تبقى الكتل متماسكة، أعضاء ومواقف وطروحات، فلا يؤثر انحراف من قامت بتسميتهم على مصداقية تلك الكتل وسلامة توجهاتها.

4. وإذا كانت السياسات والتشريعات، التي ترغب الحكومة في تمريرها داخل المجلس، تحتاج الى دراسة وتمحيص لإبداء الرأي حولها، فإن الكتلة تستطيع الاستعانة بمتخصصين في هذا المجال، ليصدقوها النصيحة، عندما لا يتوافر من بينهم المتخصصون على النحو المطلوب.

5. وأعتقد أنه لن يغيب عن بال أعضاء الكتل، أن المجاملات والمهادنات للحكومة، على حساب الموضوعية والمصلحة العامة، سوف تفقد أعضاء الكتل مصداقيتهم عند ناخبيهم، وعند من يتطلع إليهم من أبناء الوطن

كقـدوة، لا تأخـذهم في الحـق لومـة مسـؤول. ولـذلك، فـإن المواقـف المنتميـة والقائمة على الصدق في الطرح، والموضوعية في عرض الأسباب وصولاً الى النتائج، سوف تسجل لأعضاء الكتل داخل المجلس وخارجه، وسوف تعكـس عنـد الـرأي العـام مصـداقية تجتـذب إلـيهم أبنـاء الـوطن وتعـزز مـواقفهم في الانتخابـات القادمة.

6. إن الممارسات البرلمانية على النحو السابق، مع ما تستتبعه من حشد لأبناء الوطن حول برامج هذه الممارسات من ناحية، وطروحات ومواقف أعضاء الكتل من ناحية أخرى، سوف يغرس البدايات لتشكيل حزبين أو ثلاثة أو على الأكثر أربعة، تقوم عليها قيادات أكدت فاعليتها وقدرتها على أداء الرسالة التي إئتمنت عليها، وفقاً لبرامج مدروسة، وجماهير وقواعد آمنت بتلك القيادات والبرامج من خلال الواقع المعاش. وإذا كان بعض حملة الشهادات أو من أشغلوا مواقع يعتبرونها هامة، لا يزالون يقفون على رصيف الشارع السياسي، أو يعيشون في صوامع منعزلة، سواء بسبب استشعار الذات، أو بسبب الخوف أو فقدان الثقة استصحاباً لذكريات الماضي، ينتظرون مسؤولاً يطرق بابهم للقيام بدور فاعل في الحياة السياسية، فإنه إن تحققت الممارسات المأمولة، ودخلنا الى واقع يختلف نوعياً عن الماضي، فإن ذلك يمكن أن يدفع هؤلاء الى أن يقوموا بطرق أبواب القيادات النيابية ذات المواصفات السابقة، والانتماء الى التجمعات السياسية التي أوجدتها تلك القيادات، لتتحول هذه التجمعات الى أحزاب تضرب جذورها في المدن والأرياف والبوادي، لأنهم سوف يدركون أن الحياة السياسية الجادة تحتاج الى العمل الجماعي المتواصل والمستمر، وأن الحرية والديمقراطية تؤخذ ولا تعطى، وأن تحريك الحياة السياسية الراكدة ثم تنقيتها، تستحق التضحية وإنكار الذات، إنطلاقاً من نبل غاياتها وهي مصلحة الوطن والمجتمع. وإذا قامت القيادات النيابية بتوفير البيئة والمجال والأدوات والقدوة من خلال الممارسة الجادة، فتلك هي بدايات تتوافر لها عناصر النجاح. وسوف يدرك الواقفون على رصيف الشارع

السياسي، والجالسون في صوامعهم أيضاً، أن الممارسة وما تتضمنه من معاناة هي وسيلة الوصول الى التعددية السياسية بل ووسيلة تقدمهم الى الصفوف الأولى، لإكمال مشوار من سبقهم.

7. أما بالنسبة لعنصر الزمن الذي يمكن أن يحتاجه تحقيق النتائج السابقة، فلن يكون طويلاًً. وفي ملتي واعتقادي أن مدة حياة أي مجلس نيابي، وهي أربع سنوات، كافية لزرع الغراس ورعايتها لإنتاج بدايات الثمار في أواخرها، أو على الأبعد خلال مدة المجلس الذي يليه. وعلى المؤمنين بهذه الطروحات الصبر والعمل الدؤوب. إن مصلحة المجتمع والوطن وتطوره ورفعته هي الغايات أولاً وأخيراً لأي تكتل أو تجمع سياسي.

8. وأخيراً، فإنني مثل أي مواطن غيور أدعو مجلس النواب الى أن يطرح للمناقشة من حيث المبدأ ما حدث من استهتار الحكومات بالسلطة التشريعية، وعدم مبالاتها بتغييب الحياة النيابية خلافاً لأحكام الدستور الأردني، بل ولجميع دساتير عائلة النظام البرلماني. ذلك أن دساتير هذه العائلة التي ينتمي دستورنا إليها، لا تقبل بأي حال تعطيل الحياة النيابية أو تأجيل الانتخابات النيابية. وإذا كان احتلال الضفة الغربية كجزء من الأردن، قد اقتضى إضافة الفقرة (4) الى المادة (73) من دستورنا، التي تبيح تأجيل الانتخابات، فإن الفقرة المذكورة ربطت قرار التأجيل بتوافر الظروف القاهرة. وقيام إحدى الحكومات بتأجيل الانتخابات مدة سنتين، في ظل ما أصبح يسمى بالديمقراطية دون توافر الظروف القاهرة المماثلة في شدتها وقسوتها وطبيعتها الإستثنائية للإحتلال، الذي كان السبب الموجب لإضافة الفقرة (4) المذكورة، لا يجعل للدستور قيمةً ولا لمبدأ الفصل بين السلطات وجوداً. إن تغييب الحياة النيابية بالمخالفة لأحكام الدستور، يجعل الحكومة التي تأتي في فترة تغييب مجلس النواب حكومة فاقدة للشرعية بأي معيار. بل أكثر من ذلك، فإذا كانت المادة (24) من الدستور تنص على أن "الأمة مصدر السلطات" وتمارسها على الوجه المبين

في الدستور، فإن تغييب الأمة عن طريق تغييب المجلس النيابي الذي يمثلها، يجعل الحكومة التي تأتي خلال فترة التغييب المذكورة، مغتصبة للسلطة، جاءت عن طريق انقلاب أبيض على الدستور، وتكون ممارساتها السلطوية ممارسات انقلابية، ينبغي أن تخضع للمساءلة والحساب. وينبغي الإشارة هنا أن مجلس النواب الرابع عشر لم يتخذ الإجراءات اللازمة لمحاسبة الحكومة ومساءلتها عن الخطأ الجسيم الذي ارتكبته في هذا المجال، وأن على المجلس الخامس عشر أن يتنبه الى أن ما حدث يمكن أن يشكل سابقة تقتدي بها الحكومات، وبعدها سوف نترحم على دستورنا الذي اعتبرناه من أفضل الدساتير المعاصرة، رغم التعديلات الرديئة التي أجريت عليه.

إن ما سبق يقتضي القول أن من يبتغي أن يكون الأردن دولة النموذج الديمقراطي في محيطه العربي والإقليمي، فعليه أن يعمل جاهداً من أجل التطوير، وسيادة أحكام الدستور نصاً وروحاً، ودفع التكتلات والتجمعات السياسية الى الأمام، حتى تتكامل عناصر الديمقراطية المطلوبة. وفي هذا المجال، فإنه يمكن أن نفيد من تجارب الأمم الأخرى، التي وصلت الى ديمقراطيتها التي نحسدها عليها، حيث أصبحت تلك التجارب إرثاً وثقافة إنسانية ليس بالمستطاع حجبها عن أحد. إن نسبة حملة الشهادات الجامعية والعليا في الأردن، أكثر من مثيلاتها في بريطانيا وفرنسا، لكن هذه الطاقات عند الأردنيين لم تستثمر بأسلوب متكامل التنظيم، ولا يزال من يشغلون مواقع المسؤولية يقربون ويبعدون من يشاؤون حتى طال العهد بالعمل على مجموعات بعينها، دون حسيب أو رقيب، رغم أخطائها وخطاياها، حتى أصبحت غير منتجة، بل وحاجبة عن غيرها إمكانية الإنتاج.

وبعد هذا جميعه نتساءل، هل سيشهد الأردن حياة برلمانية حقة، وممارسات ديمقراطية سليمة تؤدي الى قيام أحزاب بعضها يحكم والبعض الآخر يقف في صف المعارضة، يراقب بصدق وأمانة، ولا تأخذه في قول الحق لومة لائم؟ نأمل أن يحمل إلينا قادم الأيام بعض الأجابات.

المبحث الثالث

أيها المنتفعون من ظلم السياسة
هذا هو حكم الدستور في مشروعية النقابات المهنية
وارتباطها بالحقوق والحريات •

تمهيد وتقسيم:

يبلغ عدد النقابات المهنية غير العمالية في الأردن (14) نقابة، ويبلغ عدد المنتسبين الى هذه النقابات (120.000) عضواً حتى منتصف شهر آب (أغسطس) عام 2003. وإذا كان كل منتسب يقوم على زوجة وأربعة أبناء في المتوسط، فتكون النتيجة أن هذه النقابات تقوم على ثلاثة أرباع مليون مواطن ومواطنة من الأردنيين. ومثل هذا العدد يشكل (15%) من سكان الدولة الأردنية. وإذا أدخلنا الوالدين تحت مسؤولية المنتسب للنقابة، فإن العدد يرتفع الى مليون شخص وتصبح النسبة (20%).

ومن ناحية أخرى، فإن النقابات المذكورة تشكل بيوت خبرة في المجتمع والدولة، اكتسبتها على مر السنين في مختلف حقول العلم والمعرفة، حيث زاوجت النواحي النظرية مع النواحي العملية والتطبيقية. وفي الوقت الذي ينتشر فيه المنتسبون والمستفيدون من النقابات على كل وحدة اجتماعية أو جغرافية، في المدن والأرياف والبوادي، ويشكلون قيادات تخصصية واجتماعية على الأصعدة كافة، فإنهم يكادون يشكلون العمود الفقري للمجتمع المدني في الأردن، ويرفدون مؤسسات الدولة

• شنت الحكومات وأقلام الدعسة السريعة هجوماً على النقابات المهنية بلغ ذروته في أواخر عام 2003، عندما وصل حداً أصبح يشكك في الشرعية الدستورية لوجود النقابات. وقد استند هذا الهجوم على قرار كان قد صدر عن المجلس العالي لتفسير الدستور عام 1994 يؤكد فيه أن إنشاء نقابة للمعلمين يخالف أحكام الدستور الأردني. وهكذا تم نشر هذه الدراسة في مجلة نقابة المحامين عدد تشرين ثاني/نوفمبر عام 2003، علها توضح الحقيقة الدستورية الغائبة.

بكفاءات وقيادات وظيفية، إبتداء من رئاسة الوزارة وانتهاء بحقول الإنتاج وميادينه المختلفة، مرورا بكراسي الوزراء والأمناء العامين وغيرها من المواقع الوظيفية.

لكنه خلال السنين الأخيرة، أثارت السياسة حول النقابات رياحاً بدأت في الصالونات المغلقة، ثم عبرت أبواب هذه الصالونات الى المنتديات ومراكز صنع القرار، حتى تحولت الرياح الى أعاصير سياسية عاتية، أخذت تهزّ النقابات. وعندما وصل الإهتزاز الى أعماق كل مؤسسة نقابية، ولم يبق سوى العثور على وسيلة تباشر التهديم المنظم، كان الدستور هو الوسيلة الأكثر فتكاً والأسرع تحقيقاً للنتائج. وهكذا اجتمع المجلس العالي لتفسير الدستور، وأصدر قراراً نسب فيه الى نصوص الدستور تفسيراً مؤداه، أن هذه النصوص تمنع إنشاء النقابات، وبالتبعية تجعل وجود القائم من هذه النقابات وجوداً يخالف الدستور. فلماذا حدث هذا من حكومات تدعي الديمقراطية، وكيف حدث هذا في وطنٍ إنسانه أغلى ما يملك، لكن الأغلى عند هذا الإنسان هو الحق والحرية، وما هي السلامة الدستورية لما حدث؟

للإجابة على هذه التساؤلات، سوف نعرض لمدخل الى الموضوع أولاً، وموقف المجلس العالي لتفسير الدستور في المرة الأولى ثانياً، وموقف المجلس العالي في المرة الثانية ثالثاً، ثم نبين السند الدستوري الصريح لإنشاء النقابات الذي تجاهلته السياسة رابعاً.

أولا : المدخل الى الموضوع:

سوف نتحدث في هذا المدخل عن النقابات والنشاط السياسي ثم في الظروف التي أحاطت بالموضوع وبعدها نعرض للوقائع التي شكلت الإعصار.

1. النقابات المهنية والنشاط السياسي:

صدرت قوانين النقابات المعمول بها في الوقت الحاضر في ظل الدستور الأردني الصادر عام 1952. وخلال الفترة الممتدة منذ عام 1952 حتى عام 1991، لم تكن دستورية قوانين النقابات ووجود النقابات محل استجواب أو تشكيك من أحد. وكانت هذه النقابات، فضلاً عن عملها وممارساتها المهنية، تمارس العمل السياسي، كأمر

يشكل جانباً طبيعياً من حياة الأفراد والعمل النقابي، في هذا الجزء من العالم. ذلك أنه في دول الوطن العربي بوجه خاص، لم تخضع السلطة السياسية لقانون التطور الطبيعي الذي حكم العالم الغربي، الأمر الذي ترك بصماته على سلوكيات الناس واهتماماتهم في الوطن العربي، في نواحي الحياة كافة، ومنها النواحي السياسية.

ففي العالم الغربي، كان تفرد السلطة السياسية بالحكم، من الناحية التاريخية وما استتبع ذلك من تكبيل للحقوق والحريات، يؤدي الى تراكمات ضاغطة على الأفراد والمجتمع، وتوليد هبّات وحركات شعبية واجتماعية، كانت السلطة أمامها تنحني أو تعاند فتنكسر وتزول، وفي الحالين تكون النتيجة تنازلات من السلطة في مجال الحقوق والحريات. فقد عاندت التطور أسرة آل ستيورات في بريطانيا وأسرة البوربون في فرنسا، وهما من أشهر الأسر المالكة في التاريخ، فانكسرتا وانتهى وجودهما، لكن أسرة هانوفر في بريطانيا وبعض الأسر المالكة في أوروبا انحنت وتنازلت، وقبلت بالتطور وسلمت بأن الأمة وليس شخص الحاكم هي مصدر السلطات، ومن ثم استمرت في الوجود حتى الآن. وهكذا ففي كل مرحلة إنحناء وتنازل أو مرحلة عناد وانكسار كان المجتمع المنتصر يتقدم خطوة الى الأمام على طريق تخفيف التسلط في الحكم أو التفرد فيه. وفي الوقت نفسه كان هذا المجتمع يتمسك بما اكتسب، ليكون ذلك نقطة انطلاق الى خطوة أخرى على طريق التقدم، وهكذا حتى وصلت الدولة الغربية الى حد مشاركة شعوبها في الحكم، ثم بعد ذلك انفراد الشعوب نفسها بالحكم تحت ما يسمى الآن بالديمقراطية. والباحث في تطور المجتمع والسلطة السياسية في بريطانيا وفرنسا وألمانيا وأمريكا، وغيرها من الديمقراطيات المعاصرة، يجد أنها خضعت لقانون التطور الطبيعي المذكور، حتى أصبح الشعب في كل منها هو مصدر السلطة.

إن عملية تطور مفهوم السلطة وكيفية ممارستها على النحو السابق، قد أخذ قروناً من الزمن، وكان ثمن هذا التطور الكثير من الضحايا والدماء كما مرّ معنا. لكنه في دول الوطن العربي على وجه الخصوص، فإن شعوبه حتى أوائل القرن العشرين، كانت

تكبلها سلطات سياسية أحلت مكان قانون التطور الطبيعي السابق قانونا آخر، بمفهوم وضعت هي مدلولاته، من خلال فقهاء سلاطين سخرتهم لهذه الغاية. وهذا القانون هو قانون غيبي مؤداه أن الشرع وليس الشعب هو مصدر السلطة. وبالنظر الى أن علماء الدين هم الذين يبينون للناس مدلول الشرع وحكمه، فقد أعلت السلطات السياسية من شأن فقهاء السلطة لتصبح القاعدة التي تسود وجدان العامة أن الحاكم الجائر لا يجوز سبه أو خلعه، وإن أساء أو انحرف، فجزاؤه عند الله، وكل ما على الناس هو التضرع الى الله أن يبدل الحال. وهكذا أُخفي علماء ونُكل بعلماء وقفوا أو يمكن أن يقفوا في وجه الفقه الشرعي السلطاني، واستمر الحال على هذا النحو حتى نهاية الخلافة العثمانية. ومنذ أوائل القرن العشرين لا تزال شعوب الوطن العربي تكافح لتضع قدمها على الطريق الذي يحكمه قانون التطور الطبيعي، ليصبح الشعب مصدرا للسلطة، وفقاً لقوله تعالى **"وأمرهم شورى بينهم"**. ومضى ما يقرب القرن على الصراع ما بين قانون غيبي سلطوي قادم من قرون الماضي، وقانون تطور طبيعي لم يسمح لمنطقه حتى الآن أن يسود. ولذلك، فإن العديد من شعوب الوطن العربي لم تضع قدمها بعد على طريق قانون التطور، ومن وضع قدمه منها، فلا يزال في البدايات، بل وحتى من خطا منها خطوة واحدة على الطريق، لم تلبث السلطة أن استجمعت قواها وأعادته الى حيث كان. أما الشعوب التي اكتسبت بعض الخطوات على طريق التطور والديمقراطية، فإن العديد منها لا يزال يراوح مكانه، وبعضها يعيش فترة المخاض، ويأمل في التقدم خطوة، ولكن تحت التهديد بالإجهاض وخطورته.

وأمام هذا الحال، فإن الشعب العربي على وجه الخصوص، شأنه في ذلك شأن شعوب العالم الثالث، لا زالت فجوة الثقة بينه وبين سلطات الدولة، تتفاوت اتساعا من دولة الى آخرى، ولكن أضيق حالات الاتساع لا تزال واسعة، بالمقارنة مع شعوب العالم الغربي ودولها، يستوي في ذلك الثقة بأي سلطة من سلطات الدولة الثلاث. وعلى هذا، فإنه ليس غريباً في دول الوطن العربي ومنها الأردن، أن يمارس المواطن أو أي تجمع مؤسسي أو اجتماعي دور المهتم أو حتى يلبس ثوب المختص في العديد من المجالات التي تمارس فيها الدولة نشاطها، يناقشها ويقيّمها، ويستخلص منها النتائج التي تكون في

الغالب مخالفة لتوجهات السلطة، دافعه الظاهري مغلفاً بالحرص، في حين أن دافعه الباطني ينطلق، في أغلب الأحيان، من عدم الثقة، إما استصحاباً للماضي، أو نتيجة مشاهدات الحاضر، أو كلا الأمرين معاً. وإذا كانت السلطة في الدولة تدعي ثقة المواطنين أو تجمعاتهم بها رغم ممارساتها، أي ممارسات هذه السلطة، فإنه يكاد يخرج عن طبيعة الأشياء ومقتضيات العقل الفردي أو الجمعي، أن تكون ثقة أبناء المجتمع بالسلطة نتيجة فرض أو خوف. فإذا كان مثل هذا الفرْض أو الخوف ينتج السكوت، فإنه لمما يتعارض مع الواقع أن يُحمل هذا السكوت على الرضا أو القبول أو الثقة بالسلطة، بأي وجه وبأي معيار، وذلك رغم ما تقوم به تلك السلطة من تلميع لتصرفاتها وسلوكياتها. إن تكاثر فئات المطربين السياسيين أو القانونيين، الذين يتغنون بكفاءات السلطة، أو قدراتها أو عدلها، بأجر مدفوع أو موعود أو مأمول، وما تبثه وسائل إعلام الدولة، لا يستطيع حجب حقيقة الحال، وتظل فجوة الثقة سابقة الذكر قائمة، ما دام المواطن لا يشعر أنه شريك في السلطة حقاً.

وإذا كان بعض المواطنين في الأردن يحاولون تشكيل أحزاب سياسية، كوسيلة لمشاركة المواطن في السلطة، أسوة بالعالم الغربي، فإن تغول السلطة على ما عداها من ناحية، وخوف المواطن من ناحية أخرى، وذلك استصحاباً للماضي، منذ نهاية الخمسينيات من القرن العشرين على الأقل، عندما فوجىء هذا المواطن بحظر إنشاء الأحزاب وتحريم النشاط الحزبي، الذي كان مباحا في الخمسينيات المذكورة، وجَعْل كل تحزّب جريمة يعاقب عليها القانون، نقول، إن هذا أفقد المواطن جرأته أو رغبته في الدخول الى الأحزاب، رغم أن قوانين السنوات الأخيرة أصبحت تبيحها. يشهد على ذلك في الأردن أكثر من عقد من التجربة حتى الآن، نشأ خلالها أكثر من ثلاثين حزباً وفقاً للقانون، ومع ذلك لا يزال معظمها على شكل شركات وجوه أو أشخاص، يحيط أفرادها برؤسائها القادمين في نسبة غير قليلة منهم من كراسي القيادة الوظيفية، في صالونات سياسية ليس لها سوى حضور محدود أو فاعلية محدودة لدى المواطنين، أو في الشارع السياسي.

وفي الأردن أيضاً، فإنه إذا كانت الأحزاب السياسية منذ أواخر الخمسينات حتى أوائل التسعينات ممنوعة من النشوء أو النشاط، وكانت تعليمات الإدارة العرفية والأحكام العرفية وقانون الدفاع تحكم الواقع السياسي، وتجهض التطور الطبيعي للقوانين ولدور القضاء، فقد كانت النقابات المهنية تشكل رئة التنفس السياسي في المجتمع، ووسيلته لممارسة الحياة السياسية والعمل السياسي، تسد بذلك فراغاً كبيراً تركته غيبة الأحزاب السياسية. وقد أصبحت هذه الممارسة جزءاً لا يتجزأ من التكوين الإجتماعي والمعتقد الإجتماعي لمواطنين تجذرت لديهم مثل تلك الممارسة إبتداء، يستوي في ذلك أن يرتد أساسها الى الحرص أو عدم الثقة، وفقاً لما أسلفنا. ووفقاً لقوانينها، فإن الذي يقود كل نقابة من النقابات المهنية، مجلس يتم انتخابه من منتسبي النقابة. ولقد جرى العمل واستقرت الممارسة، على أن تكون هناك توجهات وتحالفات وتكتلات، يتبنى كل منها مرشحا لمركز النقيب، وعدداً من المرشحين لمجلس النقابة. فهناك التوجهات والتحالفات والتكتلات الإسلامية، ومثلها القومية واليسارية، ومثلها الوطنية أو القطرية، بل ومثلها أيضاً الجهوية والعشائرية في بعض الأحيان. وفي جميع الحالات، فإنه إذا كان النقيب وأعضاء مجلس النقابة للمهن المختلفة، يمارسون في محيطهم الإجتماعي النشاط السياسي، كأفراد أو قيادات، لهم توجهاتهم السياسية، ولهم طروحاتهم ومواقفهم المنتمية الى مجتمعهم ووطنهم قبل اختيارهم لقيادة النقابة، فإن اختيارهم للنقابة لا يستطيع أن يغير تكوينهم السياسي أو مواقفهم وطروحاتهم، شأنهم في ذلك شأن كل غيور على مجتمعه من مواطني الدول العربية وحتى مواطني العالم الثالث، لا يقتنعون بغير ممارسة دور المهتم أو حتى المختص في الميادين التي تمارس فيها الدولة نشاطها، يناقش ويقيم تصرفات الحكومة، ويستخلص النتائج، التي تكون على الأغلب غير متفقة مع توجهات تلك الحكومة، كما أسلفنا، يستوي في الأمر أن يكون ذلك بدافع الحرص أو محصلة لعدم الثقة، فتلك نتائج طبيعية لسنين أو عقود أو قرون من تعامل السلطة مع المواطن بصفته تابعاً، قدره دائماً أن يعطي ولا يأخذ، وجأره بالشكوى يعني إساءة للسلطان تستوجب

العقاب، لا يهم بذلك أن يشعر أن حاله في ظل الدولة الحديثة كحال أجداده عبر القرون.

وأمام ما سبق نقول، إن من غير الممكن مطالبة النقابيين في الأردن بتغيير الطبيعة البشرية فيهم، وتجاهل ما استقر لديهم من تكوين اجتماعي حياتي، أو تجاهل التراكم التاريخي الذي شكل لديهم المعتقد والمسار، وأن يتخذوا من إصدار قانون يبيح إنشاء الأحزاب السياسية، وسيلة تغسل أدمغتهم ووجدانهم، ليحل مكانها ثقة في سلوك الحكومات وتصرفاتها أو التعامل مع تلك الحكومات من خلال أحزاب فقط. إن أحكام الدستور تتحدث عن حق الأردني في حرية شخصية مصونة (مادة 7)، وكفالة الدولة لحرية الرأي والتعبير بكل الوسائل، وحرية الصحافة والطباعة (مادة 15)، وحق الأردنيين في الاجتماع وتأليف الجمعيات (مادة 16)، وحق مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة (مادة 17)، وغيرها من الحريات والحقوق التي لا يجوز أن تصادرها أو تنتقص منها القوانين تحت ذريعة التنظيم لهذه الحقوق والحريات. وعلى هذا، فإن مفهوم الحرية وفقا لأحكام الدستور لا يسمح للحكومات بمطالبة النقابيين بأن يكون العمل السياسي من خلال أحزاب مستحدثة ثبت فشلها، وليس من خلال نقابات خبروها وألفوها ولا يزالون يعتقدون بأهميتها وجدواها. ليس مقنعا بأي وجه وبأي حال، ما تقول به السياسية التي استجد طرحها، ومطلبها أن يتم تسكين المعتقدات والآراء والتوجهات في أطر مفروضة بقوة السلطة، ترسم الحدود والسدود، بين تلك التي تتحدث في السياسة وتلك التي تتحدث في المهنة، طبا أو هندسة أو قانونا أو غيرها، بحيث تكون هناك أزرار أو مفاتيح داخل المواطن، يضغط على كل منها في المكان والزمان والمناسبة التي تريدها السلطة، لتُخرج منه حديثا وممارسة تناسب الإطار المطلوب لا تتخطاه. إن هذا المستجد الذي تطلبه سلطة السياسة، يتعارض مع أحكام الدستور، فضلاً عن أنه لا تستطيعه الطبيعة البشرية ولا تقدر عليه، وفرضه يؤدي الى هدم بل ونحرٍ أو طلب انتحار لواقع اجتماعي مستقر، دون سبب مقنع أو معقول. وإذن، ماذا جرى حتى يتم إدخال المجتمع الى عالم اللامعقول.

إن من يدرس الواقع القريب منذ عام 1991 حتى الآن، لا يعثر على مستجدات أساسية داخلية أو خارجية تدفع الحكومات الى تحجيم النقابات أو إنهاء وجودها ودخول عالم اللامعقول الذي يطالب بحل النقابات أو إلغاء إلزامية الإنتماء إليها أو منعها من ممارسة السياسة، سوى موضوع السلام مع إسرائيل. إذ أنه منذ أن دخلت النقابات المهنية على الخط الرافض للسلام مع اسرائيل بدأنا نلاحظ أن السياسة أخذت بالتشكيك بدستورية وجود النقابات، ثم أخذ التشكيك يتصاعد حتى وصل ذروته عام 1993. ففي هذا العام، اجتمع المجلس العالي لتفسير نصوص الدستور، بناء على طلب الحكومة، للبحث وإصدار القرار في مدى دستورية مشروع قانون لنقابة المعلمين. وكانت هذه هي البداية، إذ بعدها تجاوز الأمر موضوع مدى دستورية إنشاء نقابة للمعلمين، ليمتد النقاش والجدل حول مدى دستورية وجود النقابات المهنية جميعاً. ذلك أنه عندما لم يحصل توجه الحكومة على الأغلبية التي ينص عليها الدستور من أعضاء المجلس العالي، تم طرح الموضوع مرة أخرى عام 1994 على المجلس المذكور، ليصدر قرارا تجاوز فيه موضوع إبداء الرأي في مدى دستورية مشروع قانون نقابة للمعلمين، مؤداه، لو أخذ على إطلاقه، هدم النقابات المهنية القائمة. ومنذ ذلك الوقت، أصبح موضوع النقابات الشغل الشاغل للشارع النقابي والشارع السياسي، يثور ويهدأ تبعاً للظروف السياسية، وموقف النقابات من سلوك الحكومات، في القضايا المصيرية التي يعيشها الوطن وتعيشها الأمة. وأخذت الحكومات تعزز حملاتها في مواجهة النقابات، إنطلاقاً من طروحات دستورية مؤداها أن الدستور الأردني لا يسمح بوجود نقابات غير نقابات العمال، ومن ثم فإن وجود النقابات الأخرى هو وجود غير دستوري. ويخفف بعض التوجهات الحكومية في هذا المجال فيقول، إن النصوص الإلزامية في قوانين النقابات التي تفرض على من يمارس المهنة، رغم أنه موظف عام، الإنتساب لنقابة المهنة أولاً، هي نصوص غير دستورية.

2. في الظروف التي أحاطت بالموضوع:

شكلت فترة الأربع سنوات التي عاشها مجلس النواب الحادي عشر، وامتدت من أواخر عام 1989 حتى عام 1993، فترة مضيئة في تاريخ الحياة السياسية في الأردن. فخلال هذه الفترة، صدرت العديد من التشريعات الناضجة التي عالجت موضوعات الحريات العامة وحقوق المواطنين، وذلك استنادا الى نصوص دستورية متميزة احتواها الدستور الأردني الصادر عام 1952. فلقد انتعشت الحريات العامة، وشكلت طروحات العديد من البرلمانيين داخل مجلس النواب، نموذجا في الصدق والجرأة والصراحة في تعبيرها عن نبض المواطن وتطلعاته، والتصدي للعديد من السياسات والمواقف الحكومية، وتغول السلطة التنفيذية بوجه عام على السلطات الأخرى، الأمر الذي شجع في الممارسة طروحات مماثلة في وسائل الإعلام والشارع السياسي الأردني. وقد شهدت هذه الفترة تكوين أحزاب سياسية تصاعدت في عددها حتى وصلت في الوقت الحاضر الى أكثر من ثلاثين حزباً سياسياً كما أسلفنا. على أنه إذا كان عدد الأحزاب السياسية قد تكاثر، فإن عدد المنتسبين الى هذه الأحزاب ظل قليلاً جداً، ذلك أنه إذا كان الحد الأدنى الذي يتطلبه قانون الأحزاب لقيام الحزب هو خمسين شخصاً فإن بعض هذه الأحزاب لم يتجاوز عدد المنتسبين إليها الحد الأدنى المذكور، وظلت العديد من تلك الأحزاب كما قلنا، محدودة الأثر. وكما أسلفنا، فإنه خلال الفترة التي كان فيها قيام الأحزاب محظوراً، وامتدت أكثر من ثلاثين عاما، كانت النقابات المهنية تضطلع بدور التعبير السياسي عن تطلعات الناس وتوجهاتهم، ودخلت في معارك مع الحكومات بسبب مواقفها. لكن النقابات صمدت خلال تلك الفترة. ومع قيام الأحزاب السياسية منذ بداية التسعينات وضعف أثرها على الحياة السياسية وعدم استطاعتها أن توصل صوت المواطن الأردني بفاعلية الى مراكز صنع القرار، استمرت النقابات المهنية تقوم بدورها في التعبير عن توجهات المواطنين وتطلعاتهم، وبفاعلية تفوق، في العديد من الأحيان، الدور الذي تقوم به الأحزاب السياسية.

ومن ناحية أخرى، فقد شهدت الفترة من عام 1991 الى عام 1993، أي خلال حياة مجلس النواب الحادي عشر، بدايات مرحلة ما يسمى بالسلام مع اسرائيل، وكانت مواقف العديد من الوزراء العاملين والسياسيين ونواب هذا المجلس والنقابات المهنية فضلاً عن عدد من الأحزاب السياسية، رافضة لهذا التوجه. ولم تحتمل سلطة السياسة موقف مجلس النواب أو موقف النقابات. وكان لا بد من تحجيم دور هذه المؤسسات لتقليل فاعليتها أو إلغاء هذا الدور عند الإقتضاء. أما دور مجلس النواب، فقد عولج أمره بإصدار قانون الصوت الواحد، إذ ما إن اقتربت السنة الرابعة من عمر المجلس الحادي عشر على الإنتهاء، حتى تم حله. وعلى أعقاب هذا الحل، صدر قانون الصوت الواحد، كقانون مؤقت لا تتوافر فيه حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير وفقاً للمادة (1/94) من الدستور. ورغم أن صدور هذا القانون المؤقت يشكل مخالفة واضحة للدستور، إلا أن الحكومة التي أصدرته، أجرت الإنتخابات النيابية للمجلس الثاني عشر على أساسه. ولقد تبين من هذه الإنتخابات أن القانون الجديد، وإن أدى الى انتخاب مجلس ضعيف ومريح للحكومة توجهه على النحو الذي تريد، إلا أن هذا القانون من ناحية أخرى أدى الى تدمير واضح لبنية المجتمع المدني وترابطه، ذلك أنه أمام عدم جواز اختيار الناخب لأكثر من مرشح واحد، فقد لجأ المرشحون الى عشائرهم يطلبون نخوتهم (وفزعتهم) في مواجهة المرشحين من أبناء العشائر الأخرى. وقد أدى هذا الى تفكك المجتمع المدني الى عشائر، المطلوب من كل واحدة منها انتخاب مرشح العشيرة، مهما تدنت ثقافته أو قدراته، وحجب صوت كل منهم عن أي منافس له من المرشحين مهما بلغت قدرات هذا المنافس أو ثقافته أو كفاءته. وحتى في داخل العشيرة الواحدة، فقد حدث في العديد من الحالات، أن انقسمت الى أفخاذ وفروع كل يتبنى مرشحا على أساس أن المشيخة والزعامة ينبغي أن تظل في فرعه أو فخذه، وكانت النتيجة أنه لم يتنازل أحد لأحد، وإن فشل أحدهم في الإنتخابات تبدأ الملامات وبعدها العداوات في التجذر، ثم ليدخل المجتمع في طور آخر من أطوار التفكك الإجتماعي. على أنه ما دامت مثل هذه النتائج لقانون الصوت الواحد تنتج مجالس نواب ضعيفة توجهها الحكومات حيث تريد، فلا يهم بعد ذلك عند السياسة

قصيرة النظر أن يتفكك تلاحم مجتمع بذلت الدولة ثلاثة أرباع القرن في سبيل تحقيقه•. وهكذا كان مجلسا النواب الثاني عشر والثالث عشر أكثر قرباً الى الحكومات من المجلس الحادي عشر. فقد تناقص في المجلسين وبشكل ملحوظ، عدد النواب المعارضين للسياسات الحكومية وتوجهات السلام. واستطاعت الحكومات، والسلطة التنفيذية بوجه عام، أن تسترد قدرتها على التغول على السلطات الأخرى، وبأكثر مما كانت تمارسه خلال فترة الأحكام العرفية. ووقفت النقابات المهنية بالإضافة الى عدد من النواب والأحزاب السياسية الى جانب المواطنين وعبّرت عن نبض الشارع السياسي ومواقفه الرافضة لتوجه الحكومات. وكان دور النقابات ذا تأثير كبير على الساحة السياسية وله أبعاده المحلية والدولية.

فعدد هذه النقابات، كما أسلفنا، هو (14) نقابة ويزيد عدد أعضاء هيئاتها العامة عن ماية وعشرين ألف عضو، يشكلون على المستوى الفردي، في حقيقة الأمر، قيادات إنسانية واجتماعية وسياسية في وطنهم. وفي ظل الظروف التي يعيشها الوطن العربي منذ نشوء الدولة القطرية حتى الآن، فإنه لا المواطن العادي ولا عضو الهيئة العامة في أية نقابة يستطيع الإبتعاد عن الخوض في الموضوعات السياسية وإبداء رأي أو موقف بشأنها، سواء أكان مؤيداً أو معارضاً لتوجهات الحكومات. فلقد أصبح الانتماء الى موقف أو رأي سياسي في ظل ظروف الوطن، حاجة إنسانية لا يستطيع أحد تجنبها أو الابتعاد عنها، وخاصة عندما تصبح الثقة بتوجهات الحكومات والأغلبيات البرلمانية محل شك وتساؤل. وهكذا، فإنه ما دام أن الواقع أثبت أن النقابات المهنية تستطيع الوقوف في وجه سلطة السياسة على نحو مؤثر، ولها، أي للنقابات، مصداقية عند الرأي العام، فقد أصبح الصدام بين هذه النقابات والحكومات أمراً لا مفر منه، وأصبح اللجوء الى سلاح الدستور والقوانين هو الفيصل.

• وسنعود لاحقاً إلى مزيد من التفصيل حول أثر قانون الصوت الواحد عند بحث موضوع التنمية السياسية في الفصل الثاني.

3. الوقائع التي شكلت الإعصار:

أ. في عام 1992، وافق مجلس النواب على اقتراح عدد من أعضائه وفقاً للمادة (95) من الدستور بإنشاء نقابة للمعلمين وأحال الأمر الى الحكومة لإعداد مشروع القانون المطلوب.

ب. قامت وزارة التربية والتعليم بإعداد مشروع القانون المطلوب لإنشاء نقابة للمعلمين وأرسلته لسيادة رئيس الوزراء، الذي أحاله بدوره من الحكومة الى مجلس النواب.

جـ. بتاريخ 1993/2/1، كتب رئيس ديوان التشريع والرأي الى سيادة رئيس الوزراء كتاباً يعرض فيه للمواد الدستورية (2/23 و 1/45 و 1/47 و 120) ولقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة 1965 الذي يبين أن المادة (120) من الدستور أناطت حق التشريع في شؤون الموظفين بالسلطة التنفيذية وحدها، ومن ثم لا يجوز للسلطة التشريعية أن تمارس دور التشريع في موضوع الموظفين وبالتبعية إنشاء نقابة للمعلمين. وفي هذا المجال يؤكد رئيس ديوان التشريع لسيادة رئيس الوزراء أن الدستور الأردني نص على "تأسيس نقابات للعمال فقط"، الأمر الذي يوحي، في رأيه، بأن إنشاء نقابة للمعلمين، أو حتى وجود النقابات القائمة، هو أمر غير دستوري. وفي نهاية رسالته يطلب رئيس ديوان التشريع من سيادة رئيس الوزراء "عرض الموضوع على مجلس الوزراء لإحالة مشروع القانون المشار إليه الى المجلس العالي لتفسير الدستور ليصدر قراره بشأنه وذلك استناداً الى أحكام المادة (122) من الدستور".

د. بتاريخ 1993/3/4، وجه سيادة رئيس الوزراء الى دولة رئيس مجلس الأعيان بصفته رئيساً للمجلس العالي لتفسير الدستور كتاباً يقول فيه:

"تنفيذاً لأحكام الفقرة (1) من المادة (95) من الدستور، وعملاً بمتطلباتها، فقد قدمت الحكومة الى مجلس النواب مشروع قانون نقابة المعلمين الذي اقترحه المجلس. وبناء على قرار مجلس الوزراء، الذي اتخذه في جلسته التي عقدها بتاريخ

1993/2/13، استناداً الى الرأي الذي أبداه ديوان التشريع والرأي في رئاسة الوزراء (بموجب مذكرته المرفقة) [والمقصود كتاب رئيس ديوان التشريع المؤرخ في 1993/2/1] **حول دستورية إصدار قانون تؤسس بموجبه نقابة للمعلمين، فإني أرجو دولتكم إحالة ما يلي الى المجلس العالي لتفسير الدستور ليصدر قراره حول دستورية إصدار مثل ذلك القانون من خلال تفسيره للمواد المبينة أدناه من الدستور، ولغيرها من أحكامه"**. وبعد ذلك يعرض سيادة رئيس الوزراء ذات النصوص الدستورية الواردة في كتاب أو مذكرة رئيس ديوان التشريع وقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة 1965. ويختم سيادة رئيس الوزراء رسالته الموجهة الى دولة رئيس مجلس الأعيان بالقول:

> **"وفي ضوء هذه النصوص الدستورية، فإن المطلوب من المجلس العالي الموقر لتفسير الدستور، ومن خلال تفسيره لها، بيان ما إذا كان من الجائز بموجبها للسلطة التشريعية، الموافقة على مشروع القانون المرفق الذي يقضي بتأسيس نقابة للموظفين العموميين الذين يعملون في وزارة التربية والتعليم".**

ثانياً : موقف المجلس العالي لتفسير الدستور في المرة الأولى:

تمهيد وتقسيم:

للوقوف على رأي المجلس العالي في الموضوع الذي طرحه عليه سيادة رئيس الوزراء فلا بد من الوقوف على توجهات الحكومة أولا. ذلك أن رسالة الحكومة الى المجلس العالي ومرفقها رأي رئيس ديوان التشريع في رئاسة الوزراء تضمنت وجهة نظر الحكومة وتفسيرها للنصوص الدستورية ذات العلاقة، مما شكل إيحاء، كما نعتقد، بالمدلولات التي تتمنى الحكومة أن تكون لنصوص الدستور. ومن ثم فسوف نعرض لتوجهات الحكومة أولا ثم نبحث موقف المجلس العالي من الموضوع.

1. **توجهات الحكومة:**

أ. إن كتاب سيادة رئيس الوزراء الموجه الى دولة رئيس المجلس العالي ومرفقه كتاب أو مذكرة رئيس ديوان التشريع يبينان بشكل واضح أنه من وجهة نظر الحكومة يعتبر مشروع القانون الذي ستنشأ بموجبه نقابة للمعلمين أمراً مخالفاً للدستور. فقد أورد سيادة رئيس الوزراء في الفقرة (4) من كتابه نص المادة (120) من الدستور التي تقضي بما يلي:

> **"التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة، ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك".**

وبعد أن أورد النص المذكور بيّن سيادة رئيس الوزراء في الفقرة (5) من كتابه فهم الحكومة لقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة 1965، حيث جاء في الفقرة المذكورة ما يلي:

> **"هذا مع العلم بأن المجلس العالي لتفسير الدستور الموقر ذكر في قراره رقم (1) لسنة 1965 المنشور في العدد (1853) من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ 1965/6/26 (أن السلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المنصوص عليها في هذه المادة، لأن الدستور أناط هذا الحق بالسلطة التنفيذية، على اعتبار أنه من الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال السلطة التنفيذية)، ومن صور استقلالها هو حقها في التعامل مع الموظفين العاملين في إدارة أجهزتها الرسمية، وتنظيم العلاقة الرسمية للموظفين بالحكومة، ومعالجة سائر الشؤون المتعلقة بتلك العلاقة، بما في ذلك واجباتهم وحقوقهم، وأشار القرار بعد ذلك** [أي قرار المجلس العالي] **الى أنه (إذا خرجت السلطة التشريعية على هذا المبدأ، وتناولت تلك المسائل بالتشريع فإن القانون الذي تصدره بهذا الشأن يكون مخالفا للدستور)، وتأسيسا على هذا، فقد انتهى قرار**

المجلس العالي الموقر لتفسير الدستور الى (أن أي تشريع يتعلق بالتنظيمات الإدارية، وشؤون الموظفين، يجب أن يصدر عن السلطة التنفيذية بنظام إذا كانت الموضوعات التي يتناولها ذلك التشريع من المسائل المنصوص عليها في المادة -120- من الدستور)".

والسؤال هو: هل مشروع قانون نقابة المعلمين هو من قبيل التشريع المتعلق "بشؤون الموظفين" كما يوحي كتاب سيادة رئيس الوزراء؟

ب. يلاحظ هنا أن دراسة مشروع قانون نقابة المعلمين تبين بوضوح أنه لا يوجد أي تداخل بين المشروع أو عمل النقابة التي ستنشأ بمقتضى هذا المشروع، وبين الأنظمة الوظيفية التي تحكم المعلمين الصادرة وفقاً للمادة (120) من الدستور باعتبارهم موظفين في الدولة. ذلك أن مشروع القانون، كما أقره مجلس النواب يحدد في المادة (4) منه الغايات المرجوة من إنشاء النقابة وهي:

أ. رفع المستوى العلمي والثقافي والاجتماعي للمعلم.

ب. الإرتقاء برسالة التعليم وتطويرها والمحافظة على أخلاقياتها وتقاليدها.

جـ. جمع كلمة المعلمين والمحافظة على حقوقهم وكرامتهم.

د. تأمين الحياة الكريمة للمعلمين وعائلاتهم من حالة العوز والشيخوخة.

وبعد ذلك تؤكد المادة (5) من المشروع التزام النقابة بما يلي:

أ. المحافظة على متطلبات العملية التربوية وبشكل خاص رعاية مصلحة الطالب وحقه في التعليم وعدم الإضرار بهذا الحق.

ب. مراعاة أحكام نظام الخدمة المدنية المعمول به وأحكام التشريعات الأخرى المتعلقة بشؤون التربية والتعليم أو بالمعلمين.

أما بقية نصوص مشروع القانون فهي تتحدث عن كيفية الإنتساب للنقابة وإجراءاته وكيفية تشكيل هيئات النقابة واجتماعاتها ومهامها وكيفية التعامل مع وارداتها. لكن نصوص المشروع لم تمسس من قريب أو بعيد الوضع الوظيفي للمعلم أو الأنظمة الوظيفية التي تحكمه، سواء من حيث تعيينه في الوظيفة وتوافر شروط هذا التعيين أو ترقيته أو نقله أو انتدابه أو إعارته أو تأديبه أو درجته أو علاواته أو إجازاته أو أي أمر له صلة بحقوقه وواجباته أو بحياته الوظيفية منذ تعيينه حتى انتهاء خدمته. وعلى الرغم من ذلك، فإن العبارات العامة التي جاءت بكتاب سيادة رئيس الوزراء توحي بأن مشروع قانون نقابة المعلمين فيه مساس بحق السلطة التنفيذية في التعامل مع المعلمين كموظفين من خلال أنظمة وظيفية تكفلها لها المادة (120) من الدستور، في حين أن كتاب سيادة الرئيس لم يبين ما هي أوجه المساس هذه وأين هي في مواد مشروع القانون. وزيادة في الإيحاء بأن مشروع قانون النقابة فيه افتئات على السلطات الدستورية للوزير الذي ينضوي المعلمون تحت وزارته، يبين سيادة رئيس الوزراء في كتابه نص المادة (47) من الدستور التي تنص على ما يلي:

> **"الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه أن يعرض على رئيس الوزراء أية مسألة خارجة عن اختصاصه".**

لكن المتفحص لنص هذه المادة وتدقيق مواد مشروع القانون المذكور في ضوئها، لا يجد أي أمر أو جانب فيه ما يمس بصلاحية الوزير أو يسلب منها أو يفتئت عليها. ومع ذلك طغت العبارات العامة الواردة في كتاب سيادة رئيس الوزراء على حقيقة الموضوع، لتوحي بأن مشروع القانون يعالج واحداً من الموضوعات الوظيفية التي تعقد المادة (120) من الدستور الولاية عليها للسلطة التنفيذية، وذلك من أجل وصف المشروع بعدم الدستورية.

2. عرض الموضوع على المجلس العالي لتفسير الدستور عام 1993:

كان طلب سيادة رئيس الوزراء المؤرخ في 1993/3/4 من دولة رئيس مجلس الأعيان بصفته رئيساً للمجلس العالي لتفسير الدستور محدداً، وهو تفسير المواد (120،47،45،23) من الدستور **"وغيرها من أحكامه"** والوصول الى قرار حول دستورية أو عدم دستورية إصدار قانون تؤسس بموجبه نقابة للمعلمين.

ووفقاً للمواد (59، 57، 122) من الدستور، فإن المجلس العالي يتألف من تسعة أعضاء هم رئيس مجلس الأعيان وثلاثة يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالاقتراع وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب أقدميتهم، وأن القرارات تصدر عن المجلس بأغلبية ستة أصوات.

عقد المجلس العالي ثلاث جلسات ناقش فيها حصراً المواد (120،47،45،23) من الدستور، وذلك وفقاً لما جاء في الكتاب المرسل من دولة رئيس مجلس الأعيان/رئيس المجلس العالي بتاريخ 1993/3/21 الى سيادة رئيس الوزراء، بالإضافة الى المادة (22) الذي أشار إليها بعض أعضاء المجلس. ويستخلص من هذا الكتاب أن المجلس لم يناقش أحكام أية نصوص دستورية أخرى. ولقد انقسم أعضاء المجلس الى اتجاهين، الأول يرى أن مشروع القانون الذي ينشىء نقابة للمعلمين لا يتفق مع أحكام الدستور، ويؤيد هذا الاتجاه خمسة أعضاء من المجلس هم، رئيس مجلس الأعيان الذي يرأس المجلس العالي بحكم منصبه وعين آخر من الأعيان الثلاثة المنتخبين من مجلس الأعيان وثلاثة من القضاة الذين يشغلون عضوية المجلس العالي حكماً بسبب أقدميتهم في المنصب القضائي. أما الاتجاه الثاني، فيؤيده أربعة أعضاء هم العضوان الآخران المنتخبان من مجلس الأعيان والقاضيان الآخران اللذان يشغلان عضوية المجلس العالي بحكم منصبهما القضائي. ويرى هذا الاتجاه أنه لا يوجد في الدستور أية نصوص أو أحكام تحول دون إصدار السلطة التشريعية لقانون تنشأ بمقتضاه نقابة للمعلمين، ومن ثم فإن مشروع القانون يتفق مع أحكام الدستور.

لقد كانت أمام المجلس العالي المعطيات التالية:

أ. كان أمام المجلس نصوص مشروع قانون نقابة المعلمين وقرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة 1965، المتعلق بالمادة (120) من الدستور، الذي يبين أن التشريع بشأن تشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة وليس بموجب قوانين. وبالنظر الى أن المسائل الواردة في المادة (120) جاءت على سبيل الحصر والتحديد، وأعطى التشريع بشأنها للسلطة التنفيذية وذلك استثناء من الأصل الذي يجعل الولاية العامة في التشريع للسلطة التشريعية، فقد كان بمقدور المجلس العالي، أن يستعرض نصوص مشروع القانون المبحوث في مدى دستوريته، واحدا بعد الآخر، وبمعن النظر فيها، وعندها سيتبين أنه لا يوجد نص في المشروع له مساس بالمسائل الوظيفية الواردة في المادة (120)، أو التفسير الذي سبق وأن أعطي لها من قبل المجلس العالي عام 1965، الأمر الذي يعني أن التشريع بشأن نقابة للمعلمين غير مستثنى، ويدخل وفقا لدستورنا في الولاية العامة للسلطة التشريعية. ولقد ذهب أربعة من أعضاء المجلس في هذا الاتجاه مؤكدين "أن المادة (5) من مشروع القانون تنص على التزام النقابة في سياق ممارستها لنشاطها وأعمالها المنصوص عليها في القانون بمراعاة أحكام نظام الخدمة المدنية المعمول به وأحكام التشريعات الأخرى المتعلقة بشؤون التربية والتعليم والمعلمين". أما الخمسة أعضاء الآخرون، فقد أخذوا بتوجه آخر، وصاغوه من هذه الناحية بعبارات عامة، لا تدخل الى بيان أوجه التعارض الحقيقية والمباشرة، بين نصوص المشروع ونص المادة المذكورة من الدستور، أو ما سبق أن أعطي لها من تفسير، اللهم إلا القول بأن انتماء الموظف العام الى نقابة، يتعارض مع تكريس وقته للوظيفة العامة. أما عن كيفية حدوث هذا التعارض، فيرى هذا الاتجاه الذي تبناه الأعضاء الخمسة، أنه ما دامت المادة (6) من المشروع تنص على اعتبار كل معلم في وزارة التربية عضواً في النقابة، فإن استجابة هذا

المعلم للإضراب أو التوقف عن العمل الذي يمكن أن تدعو إليه النقابة لدعم مطالبها في أي نزاع مع الدولة، من شأنه أن يعطل سير المرفق العام وتكون النتيجة مخالفة الأنظمة الوظيفية المستندة الى المادة (120) من الدستور. ومع أن مشروع القانون يتكون من (31) مادة، إلا أن نص المادة (6) هو النص الوحيد الذي أشار إليه الأعضاء الخمسة في المذكرة التي أصدروها برأيهم. وأياً كان الأمر بشأن نصوص القانون، فإنه عندما وصل هذا الاتجاه الخماسي الأعضاء، الى اعتبار القانون الذي يجمع بين عضوية النقابة والوظيفة العامة قانوناً غير دستوري، في حين أن ذلك يتعارض مع قوانين العديد من النقابات القائمة والمستقرة لعقود من الزمن، فقد قرر هذا الاتجاه تطبيق ما توصل إليه على تلك النقابات، واعتبار قوانينها قوانين مخالفة للدستور. وهذا يعني هدم ما هو قائم كوسيلة لمنع الجديد من أن يقوم، مع ملاحظة أن نقابة المحامين وحدها هي التي كانت ستنجو من الهدم، وفقاً لرأي هذا الاتجاه، لأن قانونها ينص على عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية النقابة.

وفي هذا يقول الأعضاء الخمسة:

"ولا يغير من ذلك شيئا صدور بعض القوانين المتعلقة بتأسيس نقابات مهنية، غاب عن المشرع فيها إيراد حكم يمنع الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية النقابة خلافاً لأحكام الدستور".

وهكذا وجد أعضاء المجلس الخمسة، أن السبب الرئيسي في عدم الدستورية، هو احتمال استجابة الموظف الى الإضراب، الذي يحتمل أن تدعو إليه النقابة، وأن من شأن هذه الاستجابة المحتملة لو حدثت، أن تأخذ وقت الموظف الرسمي، وبالتالي تعطل سير المرفق العام الوظيفي الذي تحكمه الأنظمة الوظيفية التي تستند الى المادة (120) من الدستور.

ومع الاحترام لأصحاب هذا الاتجاه، فإن ما تم توصلهم إليه، من إمكانية مخالفة مشروع قانون نقابة المعلمين، للمادة (120) من الدستور، قد بنوه على

احتمالات متتابعة، لا مكان للإستناد إليها في قواعد التفسير القانونية، التي تربط بشكل مباشر بين النتيجة والسبب، من أجل إقامة الحكم القانوني. ومن ناحية أخرى، فإذا كان محور محصلة الاحتمالات التي يخشى هذا الاتجاه منها، هو إباحة مخالفة النظام الوظيفي المستند الى المادة (120) من الدستور، فإن هناك استحالة قانونية لحدوث تلك المحصلة أو تحقق هذه الاحتمالات. ذلك أن المادة (5) من مشروع القانون تفرض على النقابة التزامات محددة، وهي أنه في سياق ممارستها لنشاطها أو أعمالها، فإنه ينبغي عليها مراعاة المحافظة على متطلبات العملية التربوية، ورعاية مصلحة الطالب وحقه في التعلم، وعدم الإضرار بهذا الحق، ومراعاة أحكام نظام الخدمة المدنية، وأحكام التشريعات الأخرى المتعلقة بالتربية والتعليم. ومثل هذه الإلتزامات القانونية كافية لإقامة استحالة قانونية لوقوع المحظور. ذلك أن غياب المعلم عن عمله بسبب الإضراب المحتمل الذي يشير إليه الإتجاه الخماسي، سيجعل المعلم مخالفا لنص المادة (5) من مشروع قانون النقابة، فضلا عن مخالفة النصوص الوظيفية الأخرى الواردة في نظام الخدمة المدنية، وسيكون المعلم بناء على ذلك معرضا للعقاب. ومن المفروض أن تكون النصوص المذكورة مانعا قانونيا للمعلم بحيث يشكل هذا المانع استحالة لأي إباحة قانونية مصدرها المشروع المذكور يمكن أن يستند إليها المعلم في المخالفة التي يخشى منها الإتجاه الخماسي. ذلك العقاب الوارد في النصوص الوظيفية هي الرادع الضامن لعدم مخالفة المعلم متطلبات عمله، حتى ولو لم تكن هناك نقابة أو قانون ينظم شؤونها. فإذا كانت المادة (5) من المشروع تؤكد على التزام المعلم بعمله بما يستتبه ذلك من تأكيد العقاب عند المخالفة، فإن القول بأن مشروع القانون يؤدي الى المساس بالعملية التعليمية غير وارد لاستحالة ذلك قانونا. ونضيف أنه إذا كانت النتيجة التي توصل إليها الاتجاه الخماسي مستحيلة التحقق من الناحية القانونية، فإنه من الناحية الواقعية يثور التساؤل التالي: إن عدد الموظفين العامين المنتسبين كأعضاء الى النقابات المهنية يبلغ

حوالي ثمانين ألف موظف، فكم مرة أضرب هؤلاء عن العمل، لدعم مطالب نقابية محل نزاع مع الدولة، خلال العقود الأربعة التي سبقت عرض دستورية مشروع نقابة المعلمين على المجلس العالي لتفسير الدستور، ومن ثم تعطل سير المرافق العامة التي يتبعونها عن العمل؟ وإذا كان الجواب هو النفي، هل يظل هناك أي مكان حتى من الناحية الواقعية للإحتمالات المتتابعة، التي يراد لها أن تكون سندا للقول بعدم دستورية مشروع قانون نقابة المعلمين، وبالتالي هدم النقابات القائمة بالمعية حتى لا يظل قيامها حجة تؤيد إنشاء نقابة أخرى.

وفي ضوء ما سبق، فإن ما ذهب إليه أعضاء المجلس الخمسة من أن مشروع قانون نقابة المعلمين مخالف للمادة (120) من الدستور لا يؤيده منطق قانون ولا واقع معاش.

ب. كما كان أمام المجلس العالي، وهو ينظر في المواد (120،47،45،23،22) من الدستور، سوابق وممارسات، امتدت لأربعين سنة، منذ صدور الدستور الأردني، حتى وقت إثارة الجدل حول دستورية نقابة المعلمين. فخلال هذه الفترة صدرت، كما أسلفنا، قوانين تتعلق بأربعة عشر نقابة تتكون هيئاتها العامة من أكثر من ماية وعشرين ألف مهني ترسخت لكل منهم حقوق تحمل في مقابلها التزامات، ونسبة كبيرة من أعضاء الهيئات العامة لهذه النقابات يعملون في الوظيفة العامة دون أن يثور أي تعارض بين قوانين هذه النقابات وأنظمة الدولة الوظيفية التي تحكمهم. وحتى لو افترضنا أنه لا يوجد في الدستور نص صريح وواضح يبيح الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية النقابات المهنية أو يحرّمه، فإن أوليات المعرفة بكيفية تشكيل العرف الذي تشرحه كتب المدخل الى الدراسات القانونية تقول، إن ما جرى عليه العمل خلال أربعين سنة في ظل قوانين تنشىء أربعة عشر نقابة، تم تعديل العديد منها مرات كثيرة، وانتماء العديد من أصحاب المهن العاملين في الوظيفة العامة إليها، وتواتر هذا الوضع حتى أصبح مستقراً طيلة هذا الزمن، كل هذا

يشكل عرفاً دستورياً مستقراً، وسنداً للجمع بين الوظيفة العامة وعضوية النقابة، الأمر الذي كان ينبغي معه، إقرار المجلس العالي لدستورية مشروع قانون نقابة المعلمين. ولقد أخذ بهذا التوجه الأربعة أعضاء مؤكدين أنه "قد استقر الوضع منذ الخمسينات على قيام السلطة التشريعية بسن القوانين اللازمة بتنظيم مختلف المهن النقابية في المملكة، ولم تكن مسألة الدستورية طيلة تلك المدة وحتى تاريخه، محل نقاش أو تساؤل من جانب أي من السلطات في الدولة، باعتبار أن مثل هذا التنظيم كان ضروريا، مما يعني استقرار العرف الدستوري على هذا الأمر، وأن القول بغير ذلك من شأنه أن يؤدي الى أن تصبح النقابات المهنية القائمة واجبة الحل بسبب مخالفتها للدستور، مما يترتب عليه حرمان أعضائها من حقوق التقاعد والضمان الصحي والاجتماعي وغيره من الحقوق التي كفلتها التشريعات النافذة."

لكن الأعضاء الخمسة الآخرون من المجلس، وقد توصلوا، كما أسلفنا، الى أن قوانين النقابات القائمة التي تنص على الجمع بين الوظيفة العامة وعضوية النقابات المهنية هي قوانين مخالفة للدستور، فقد قرروا أن مثل هذه القوانين وما جرى بناء عليها من ممارسات، لا تشكل عرفاً دستورياً يسند إصدار قانون لإنشاء نقابة للمعلمين. وفي هذا يؤكدون "أن مثل هذه القوانين [قوانين النقابات المهنية] لا تصلح أساساً لعرف دستوري يجوز تطبيقه في قوانين أخرى لأن جزاء مخالفة القانون للدستور هي شل آثاره وعدم صلاحيته للتطبيق وليس اعتباره قاعدة دستورية أو عرفاً دستورياً يتبع في إصدار التشريعات الأخرى". لكن هذا الاتجاه الخماسي لم يبين ما هي النصوص الدستورية التي تخالفها قوانين النقابات.

والحقيقة أن بناء عدم دستورية مشروع قانون نقابة للمعلمين على نتيجة يمكن أن يقود إليها، في نظر الأعضاء الخمسة، احتمالات متتابعة لا تجد لها سنداً من الواقع والممارسات لعقود أربعة من الزمن من ناحية، ووجود استحالة

قانونية بتحقق هذه النتيجة من ناحية أخرى، ينفي، ابتداء، عن المشروع صفة عدم الدستورية، ولا يجعل هناك مجالاً لهدم النقابات القائمة على سبيل الاستطراد الذي اقتضاه تعميم نتيجة فاقدة الأساس، مع ما يقتضيه ذلك من نفي لوجود عرف دستوري شكلته الممارسات المذكورة كمحصلة لذلك الاستطراد.

جـ. وإذا كان سيادة رئيس الوزراء يشير في كتاب طلب التفسير الى المادتين (1/45 ، 1/47) من الدستور، فإن ما صدر عن الأعضاء الخمسة لا يتطرق لهاتين المادتين من قريب أو بعيد. لكن الأعضاء الأربعة الآخرون، وجدوا أن المادة (1/47) "جاءت لتقرير مسؤولية الوزير عن إدارة الشؤون المتعلقة بوزارته". وفي اعتقادنا أنه لا صلة لهذه المادة بالموضوع.

أما المادة (1/45) فيقول الأعضاء الأربعة أنها "قررت مسؤولية مجلس الوزراء في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي تشريع آخر الى أي شخص أو هيئة أخرى. ويستفاد من هذا النص أنه أعطى مجلس الوزراء ولاية عامة في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية التي لم ينظمها تشريع. أما إذا نظم التشريع إحدى هذه الشؤون وأناطها بجهة أخرى فتخرج عن اختصاص مجلس الوزراء."

والحقيقة أن المادة (1/45) تؤكد على حقيقة أساسية ينبغي أن تسود في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ومقتضاها أنه إذا أناط الدستور أو التشريع الى جهة معينة أي من الشؤون داخل الدولة أو خارجها، فليس لمجلس الوزراء أن يتدخل في هذه الشؤون. ويترتب على ذلك أن من المباحات، وفقا للدستور، أن تتولى نقابة للمعلمين أمورهم النقابية، خاصة وأن مشروع القانون الذي كانت ستنشأ النقابة بموجبه لا يتعارض مع أي نص وظيفي، كما أسلفنا.

د. ويتبقى من المواد التي أشار إليها سيادة رئيس الوزراء، وتشكل من وجهة نظر الحكومة سندا لعدم دستورية إنشاء نقابة للمعلمين، المادة (2/23) من الدستور المتعلقة بالعمل والعمال، التي ورد فيها النص على وضع تشريع يتضمن إقامة تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون. وقد ربط الأعضاء الخمسة القائلون بعدم الدستورية بين هذه المادة وبين المادتين (22 و 120) من الدستور للوصول الى النتيجة التي انتهوا إليها. وفي هذا يقول الاتجاه الخماسي المذكور "ويتبين من هذه النصوص أن الدستور الأردني عالج المسائل المتعلقة بوظائف الدولة وحقوق الأردنيين فيها وارتباطاتهم بالدولة بالمادتين (22 و 120) وأعطى حق التشريع في هذه المسائل للسلطة التنفيذية تنظمها بمقتضى أنظمة، بينما أنه عالج المسائل المتعلقة بالعمل وحقوق العمال في المادة (23) منه وأعطى حق التشريع في هذه المسائل للسلطة التشريعية." وفي اعتقادنا أن مثل هذا الربط في موضوع نقابة المعلمين غير قائم. فالمادة (22) من الدستور تنص على أن لكل أردني الحق في تولي الوظائف العامة وأن التعيين في هذه الوظائف يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات. أما المادة (120) فتنص على أن التقسيمات الإدارية وتشكيلات دوائر الحكومة والمسائل المتعلقة بالموظفين، على النحو الذي أسلفناه، تصدر بأنظمة. وعلى هذا، فإن المادة (22) تشكل مصدرا لحق الأردني في التعيين في الوظائف العامة، في حين أن المادة (120) تبين الأسلوب التشريعي الذي ينظم بموجبه هذا الحق، وطريق ممارسته، وما يقتضيه ذلك من مزايا وواجبات. وإذا كانت المادتان (22 و 120) متكاملتين ومترابطتين، في موضوع الوظيفة العامة ومن يشغلها من الموظفين، فقد سبق أن رأينا أنه لا يوجد أي تعارض أو تداخل بين مشروع قانون إنشاء نقابة للمعلمين، وبين النظام الوظيفي الذي تختص السلطة التنفيذية بإصداره ليحكم تلك الوظائف العامة وشاغليها من الموظفين. كما أنه لا يوجد أي رابط أو صلة بين المادتين المذكورتين وبين نص المادة (23) من الدستور المتعلقة بالعمل والعمال.

فالمادة (23) من الدستور التي ربط التوجه الخماسي بين المادتين السابقتين وبينها، تنص على ما يلي:

"1. العمل حق لجميع المواطنين وعلى الدولة أن توفره للأردنيين بتوجيه الاقتصاد الوطني والنهوض به.

2. تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعا يقوم على المبادىء الآتية:

أ. إعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته.

ب. تحديد ساعات العمل الأسبوعية ومنح العمال أيام راحة أسبوعية وسنوية مع الأجر.

جـ. تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين وفي أحوال التسريح والمرض والعجز والطوارىء الناشئة عن العمل.

د. تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث.

هـ. خضوع المعامل للقواعد الصحية.

و. تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون."

ويستخلص الإتجاه الخماسي من نص المادة (23) ما يلي بقوله:

"يتبين أن حقوق الأردنيين في تنظيم نقابي حر انحصر في المادة (23) التي نظمت قواعد العمل وحقوق العمال ولم ترد في النصوص التي نظمت الوظائف العامة في الدولة وحقوق مواطنيها بما يعني أن حقوق الأردنيين في تنظيم نقابي حر هي حقوق للعمال وليس لموظفي الدولة".

ويلاحظ هنا أن رئيس ديوان التشريع في كتابه أو مذكرته الموجهة الى سيادة رئيس الوزراء بتاريخ 1993/2/1 والتي أرفقها سيادة الرئيس بدوره الى دولة رئيس مجلس الأعيان/رئيس المجلس العالي لتفسير الدستور يقول في البند أولاً:

"لقد نص الدستور على تأسيس نقابات للعمال فقط ...".

وهكذا فإن الاتجاه الخماسي سابق الذكر جاء متوافقاً مع توجه الحكومة في أن مشروع قانون نقابة المعلمين غير دستوري، لكن هذا الاتجاه قد تطرف في الأمر، شأنه في ذلك شأن رئيس ديوان التشريع، عندما جعل حق إنشاء النقابات مقتصراً على العمال فقط. ومن شأن هذا الاتجاه أن يجهز على النقابة الوحيدة التي لا تقبل موظفين عامين كأعضاء فيها وهي نقابة المحامين، لأن المحامين ليسو عمالاً.

أما الاتجاه الرباعي الأعضاء، فقد ذهب الى توجه مخالف تماماً حيث يقول:

> **"وفي ضوء فهمنا للنصوص الدستورية المبينة أعلاه، فإن الأحكام التي تضمنتها المادة (2/23) من الدستور قد عالجت أموراً تتعلق بالعمال حصرا ولا علاقة لها من حيث المبدأ، فيما نحن بصدده من تفسير لأحكام المادة (120) من الدستور والمتعلقة بشؤون الموظفين في الدولة بصورة خاصة. على أن ما تضمنه البند (و) من المادة (2/23) من أحكام تتعلق بحق التنظيم النقابي الحر للعمال ضمن حدود القانون، إنما هو تقرير لهذا الحق في الدستور لا يحتمل أي تفسير مقيد له غير ما جاء به النص، ويترتب على ذلك وجوب إصدار التشريعات القانونية اللازمة لتنظيمه بما يفيد الامتناع على أي جهة حرمان العمال من ممارسة حقهم في التنظيم النقابي بأي صورة من الصور."**

والحقيقة أن الاستناد الى الفقرة الثانية من المادة (23) المتعلقة بحق العمال في إقامة تنظيم نقابي لهم لاستخلاص حكم دستوري بعدم شرعية جميع النقابات، ومخالفة قوانينها للدستور، بحجة أن ورود عبارة "تنظيم نقابي حر" في المادة الدستورية المخصصة للعمل والعمال يحرّم إنشاء أية نقابات مهنية أخرى، هو تفسير يتجاوز روح الدستور ومدلولات نصوصه وفقاً لما هو مستقر في المصادر التاريخية التي استقى الدستور الأردني نصوصه منها.

فالدستور الأردني كما نعلم ينتمي الى عائلة الدساتير التي تحكم نظماً برلمانية، التي تقيم فصلاً بين السلطات من ناحية، وتكفل الحقوق والحريات من ناحية أخرى. وإذا كانت السلطات التنفيذية تسعى دائما الى توسيع اختصاصها على حساب السلطة التشريعية، فإن النصوص الدستورية هي الضمانة الأساسية التي يمكن اللجوء إليها لوقف السلطات التنفيذية عند حدودها. ومن هنا، فإن هذه الدساتير تعطي للسلطة التنفيذية صلاحيات في التشريع على نحو استثنائي ومحدود، لتكون الولاية العامة في التشريع فيما عدا ذلك للسلطة التشريعية. ولذلك، فإنه إذا أعطى الدستور للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار تشريع خاص بالموظفين في مسائل محددة جاءت على سبيل الحصر كما هو الشأن في المادة (120) من الدستور، فإن ولاية التشريع في ما عداها تظل معقودة للسلطة التشريعية.

ومن ناحية أخرى، فإن نص الدستور على إصدار السلطة التشريعية لتشريع خاص بفئة معينة من أصحاب المهن على سبيل الوجوب، هي فئة العمال، كما هو الحال في المادة (23) التي تمثل نصاً آمراً وذلك إعلاءً لشأن هذه الفئة، في ظل ظروف حياتية وسياسية كانت تمر بها المجتمعات الدولية، لا يمكن أن يعني بحال من الأحوال سلب ولاية السلطة التشريعية في التشريع لفئات أخرى من أصحاب المهن غيرها. ذلك أن الفارق في ممارسة السلطة التشريعية لولايتها في التشريع بشأن نقابة للعمال والتشريع للنقابات المهنية الأخرى، هو أن التشريع في موضوع إنشاء نقابة للعمال أمر وجوبي وفقاً للمادة (23) من الدستور، وليس للسلطة التشريعية سلطة تقديرية في أمر إصدار التشريع أو عدمه، في حين أن التشريع بشأن النقابات الأخرى يظل داخلاً في السلطة التقديرية للسلطة التشريعية من حيث الإصدار أو عدمه بصفتها صاحبة الولاية العامة، إذ هي التي تقدر مدى الحاجة الى إنشاء نقابة لأصحاب المهنة الواحدة، وتصدر التشريع المناسب لذلك. ونعتقد أنه مما يجافي منطق الدستور وطرائق التفسير أن تُسلب السلطة التشريعية حقها في التشريع بشأن النقابات،

وهي صاحبة الولاية العامة في التشريع، بحجة أن النص في الدستور على إنشاء نقابة للعمال على وجه التخصيص، بمقتضى قانون تصدره السلطة التشريعية، يسلب هذه السلطة ولايتها العامة في إصدار قوانين تُنشأ بمقتضاها نقابات أخرى.

وفوق ذلك، فإنه لمما يجافي منطق الدستور وأصول التفسير، أن يُطلب السلب المذكور للولاية العامة للسلطة التشريعية، بأثر رجعي يرتد الى أربعين سنة مضت، ليهدم أجساماً وهيئات اجتماعية استقرت، وأصبحت محوراً من محاور التركيب الاجتماعي وأنسجته، بل وأعمدة راسخة تقوم عليها أبنية اجتماعية، لو تصدعت لاستتبع ذلك تصدع مؤسسات مجتمع مدني، تحملت عن كاهل الدولة الكثير. ولا أدل على ذلك من أن الدساتير التي تشكل مصادر تاريخية لدستورنا، أُنشئت في ظل نصوصها التي تتشابه أو تتطابق مع نصوص دستورنا، نقابات مهنية للعمال والمحامين والمهندسين والأطباء وغيرهم من أصحاب المهن الأخرى، استناداً الى نص دستوري عام، كما سنرى لاحقا، دون أن يخصص لأي منها نص في تلك الدساتير.

فالدستور الأردني كما مرّ معنا استقى أحكامه من الدستور البلجيكي لعام 1921، مستهدياً بذلك بالدستور المصري الصادر عام 1923 الذي أخذ أحكامه عن الدستور البلجيكي المذكور. وفي هذين الدستورين، البلجيكي والمصري، لم يرد أي نص خاص بإنشاء نقابة للعمال. ذلك أنه في تلك الفترة، أعوام 1921-1923، لم يكن الاتحاد السوفييتي قد برز كقوة دولية نافذة، تحمل على عاتقها التبشير بحقوق مقدسة للعمال. ففي ذلك الوقت، كان البلاشفة منشغلين بتصفية العهد القيصري وما تبقى من جيوب الإقطاع، ومعاقبة أعداء الثورة البلشفية، إما بالقتل أو النفي الى أصقاع سيبيريا، من أجل تثبيت دعائم الدولة الاشتراكية للعمال. ولذلك، فإن النظرية الماركسية التي تبشر بانتهاء الصراع الطبقي حالما تنتهي الملكية الفردية بأيلولتها للدولة،

وتتولى الطبقة العاملة السلطة في الدول المختلفة لتسود الاشتراكية، وجدت لأول مرة دولة تطبقها، وتمارس بعد استقرارها نفوذاً وتداخلات في غير مجتمعها، إعلاء لشأن الطبقة العاملة. لكن مثل هذا الدور الدولي للإتحاد السوفييتي لم يبرز بشكله المؤثر إلا في أعقاب الحرب العالمية الثانية، ليتعاظم بدءاً من أوائل الخمسينات من القرن الماضي والى أربعين سنة لاحقة، مع ما صاحب تلك الحقبة من حرب باردة بين المعسكر الاشتراكي الشرقي والمعسكر الرأسمالي الغربي. ومن هذا المنطلق، نجد دساتير تلك الفترة السابقة على الخمسينات، لا تفرد نصاً خاصاً بنقابات العمال. فالدستور البلجيكي لعام 1921 والدستور المصري لعام 1923 اللذين أخذنا عنهما، والدستور اللبناني الصادر عام 1926 والمعدل في عام 1947 ودستور الهند الصادر عام 1949، وهي دساتير تنتمي الى النظام البرلماني مثل الدستور الأردني، لا تفرد نصوصاً بحقوق نقابية للعمال، ومع ذلك فقد نشأت في ظل مثل هذه الدساتير نقابات مهنية للعمال وغير العمال، وذلك استناداً الى نصوص دستورية فيها متطابقة بحرفيتها مع نصوص الدستور الأردني. وما نريد تأكيده هنا، أنه منذ الخمسينات من القرن الماضي أخذت الأجيال الجديدة من الدساتير بإفراد نصوص خاصة بالعمال وبحقهم في تكوين نقابات عمالية ومنها الدستور الأردني الصادر عام 1952، وذلك إعلاء لشأن الطبقة العاملة أو مجاملة أو استجابة لبعض الظروف الدولية السائدة. ومن دساتير هذه الفترة الدستور السوري الصادر عام 1950، حيث جاءت المادة (26) منه بنص مماثل بل ومتطابق مع نص المادة (23) من الدستور الأردني، والمادة (9) من دستور ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل عام 1956، والمادة (28) من الدستور الياباني الصادر عام 1956، والمادة (34) من الدستور الفرنسي لعام 1958. لكن إفراد نصوص بحقوق نقابية للعمال في هذه الدساتير، لم يؤثر على حقوق المهن الأخرى في إنشاء نقابات لها، وذلك على الرغم من أن السند الدستوري لنقابات هذه المهن الأخرى، يتمثل في نصوص دستورية متطابقة بحروفها مع نصوص

الدستور الأردني، كما سنرى. ولم نعلم أن جهة قانونية أو سياسية في دول تلك الدساتير، استخلصت أن إفراد نص خاص بنقابات العمال، يؤدي الى حرمان المهن الأخرى من إنشاء نقابات لها، وبالتالي سلب السلطة التشريعية ولايتها العامة في إصدار قوانين، تنشأ بمقتضاها تلك النقابات.

وفي ضوء ما سبق، فإننا نعتقد أن ما ذهب إليه الخمسة أعضاء في المجلس العالي، من إنكارهم صفة الدستورية على مشروع قانون نقابة المعلمين وقوانين النقابات الأخرى، أمر لا يتفق مع روح الدستور أو نصوصه ولا مع طرائق التفسير القانونية أو المصادر التاريخية التي أخذ الدستور الأردني عنها.

ثالثاً: موقف المجلس العالي لتفسير الدستور في المرة الثانية:

تمهيد وتقسيم:

في عام 1994 عرضت دستورية مشروع قانون نقابة المعلمين على المجلس العالي لتفسير الدستور مرة أخرى. وفي هذه المرة أصدر المجلس قراراً بإجماع أعضائه التسعة، بمن فيهم القضاة الذين كانوا قد وقّعوا على السلامة الدستورية للمشروع، يقضي بأن مشروع القانون غير دستوري.

وحتى نتبين معطيات هذا القرار وأبعاده، فسوف نعرض للظروف التي صاحبت عرض الموضوع مرة أخرى على المجلس العالي، ونناقش مدى دستورية هذا العرض، كما نناقش قرار التفسير الذي أصدره المجلس وآثاره، وبعد ذلك نعرض للسلامة الدستورية للنقابات القائمة أو لإنشاء نقابات جديدة والسند الدستوري لذلك.

1. في الظروف التي صاحبت عرض الموضوع على المجلس العالي:

أ. بتاريخ 1993/3/21، بعث دولة رئيس مجلس الأعيان/رئيس المجلس العالي لتفسير الدستور رسالة الى سيادة رئيس الوزراء يرد فيها على كتاب سيادته المؤرخ في 1993/3/4 والمتعلق بمدى دستورية مشروع قانون نقابة المعلمين، ويعلمه فيها بأن المجلس لم يتوصل الى قرار يحوز على موافقة ستة أعضاء من

المجلس وأن خمسة من الأعضاء يرون أن مشروع القانون مخالف للدستور في حين أن الأربعة الآخرون يرون أن المشروع لا يخالف الدستور، وذلك على النحو الذي سبق أن ناقشناه.

ب. بتاريخ 1993/5/27، استقالت الحكومة التي طلبت من المجلس العالي تفسير الدستور لبيان مدى دستورية مشروع قانون نقابة المعلمين.

جـ. بتاريخ 1993/5/29، تم تشكيل حكومة جديدة برئيس وزراء جديد.

د. بتاريخ 1993/8/4، قامت الحكومة الجديدة بحل مجلس النواب الحادي عشر الذي كان من المفروض أن تنتهي مدته في 1993/11/27، أي أن حل مجلس النواب تم قبل نهاية مدته بأكثر من ثلاثة أشهر.

هـ. بتاريخ 1993/8/17، أي بعد ثلاثة عشر يوماً من حل مجلس النواب، أصدرت الحكومة الجديدة قانوناً مؤقتاً للإنتخاب، وهو الذي اشتهر باسم قانون الصوت الواحد، عدلت بموجبه قانون الانتخاب القائم وقتها والذي تم انتخاب مجلس النواب الحادي عشر بناء عليه.

و. تم إجراء الانتخابات النيابية لمجلس النواب الثاني عشر بناء على قانون الصوت الواحد، والتأم المجلس في 1993/11/23، وتبين أنه لم يدخل تشكيلته قوى وطنية وشخصيات سياسية وبرلمانية مماثلة في طروحاتها وتصديها للحكومات لتلك التي كان يحتويها مجلس النواب الحادي عشر.

ز. بتاريخ 1993/11/23، تمت إعادة تشكيل مجلس الأعيان وترتب على التشكيل الجديد إعادة تشكيل المجلس العالي لتفسير الدستور سنداً للمادة (57) من هذا الدستور. ووفقاً للتشكيل الجديد خرج من عضوية المجلس العالي، عضوا مجلس الأعيان اللذان كانا مؤيدين لدستورية مشروع قانون نقابة المعلمين، وحل مكانهما عضوان آخران، وبقي في هذا التشكيل، ذات

القضاة الخمسة الذين كانوا يشغلون عضوية المجلس العالي حكماً، بسبب أقدميتهم في المنصب القضائي.

حـ. بتاريخ 1994/1/13، بعث دولة رئيس مجلس الأعيان، الذي يتولى منصب رئيس المجلس العالي لتفسير الدستور بحكم النص الدستوري، الى دولة رئيس المجلس العالي، وهو نفسه رئيس مجلس الأعيان، رسالة يقول فيها، أن مجلس الأعيان قرر الطلب من المجلس العالي "النظر من جديد فيما إذا كانت أحكام الدستور تجيز إصدار قانون نقابة للمعلمين الموظفين العموميين من معلمي وزارة التربية والتعليم على غرار قانون نقابة المعلمين المعروض على مجلس الأمة"، ويشير في هذه الرسالة الى طلب سيادة رئيس الوزراء في 1993/3/4 الخاص بالتفسير المتعلق بذات الموضوع .

ط. بتاريخ 1994/6/4، أصدر المجلس العالي قراراً بالإجماع يقضي بعدم دستورية مشروع قانون نقابة المعلمين، بحيث لو طبق هذا القرار على إطلاقه، لهدم النقابات المهنية القائمة. ومع صدور هذا القرار، ارتبكت النقابات المهنية، وأحست بأن المقصلة مرفوعة على أعناقها بمقتضى المدلول الذي أعطي للدستور، وساد الشارع السياسي والنقابي حالة من الترقب انتظاراً لهبوط المقصلة. وأخذت، نصائح السياسيين للنقابات بضرورة تهدئة الأجواء مع الحكومة، مداها.

ي. بتاريخ 1994/10/26، وقعت الحكومة الأردنية مع إسرائيل اتفاقية وادي عربة، التي اشتهرت باسم اتفاقية السلام مع اسرائيل.

2. في دستورية عرض الموضوع على المجلس العالي مرة أخرى عام 1994:

رأينا فيما سبق أن الحكومة الأردنية عام 1993 كانت ترى أن مشروع قانون نقابة المعلمين لا يتفق مع نصوص الدستور، وذلك خلافاً لما هو مستقر في ظل هذا الدستور وصدور قوانين تنشىء أربع عشرة نقابة مهنية على مدى الأربعين سنة السابقة على طلب

التفسير، وأن غالبية أعضاء هذه النقابات من الموظفين العموميين في الدولة. وهذا يعني أن ما تراه الحكومة مخالف للأصل، وهو دستورية قوانين تلك النقابات. ولذلك طلبت من المجلس العالي النظر في مدى دستورية مشروع القانون المذكور. لكن المجلس العالي لم يتوصل بالأغلبية التي يتطلبها الدستور، الى قرار بعدم الدستورية يؤيد توجه الحكومة، وذلك بالرغم من الحيثيات التي أبدتها الحكومة في كتاب طلب التفسير، وعلى الرغم من المذكرة القانونية المؤيدة لموقف الحكومة، والعارضة لأسباب عدم الدستورية، الصادرة عن رئيس ديوان التشريع، المرفقة بكتاب الطلب المذكور. ومثل هذه النتيجة لا يرد عليها سوى تكييف قانوني واحد، هو الرفض الضمني من قبل المجلس لتوجه الحكومة، وما أبدته من حجج وحيثيات، تقول أن مشروع قانون نقابة المعلمين أمر غير دستوري، بحيث يترتب على هذا الرفض القول بان مشروع القانون متفق مع نصوص الدستور، شأنه في ذلك شأن دستورية قوانين النقابات المهنية الأخرى، وذلك رجوعا الى الأصل المستقر. ومثل هذه النتيجة كان ينبغي أن تكون ملزمة للحكومة ولمجلس النواب ومجلس الأعيان في آن معاً، تماماً كما هو ملزم صدور حكم نهائي برد دعوى المدعي في النظم القانونية المختلفة.

ومن ناحية أخرى، فإن المادة (122) من الدستور أعطت حق طلب تفسير أحكام الدستور لكل من مجلس الوزراء أو أحد مجلسي الأمة، مجلس الأعيان أو مجلس النواب، بقرار يتخذه بالأكثرية المطلقة. وإذا كان كل واحد من المجلسين اللذين يتكون منهما مجلس الأمة، يشكل رقيبا على الحكومة وفقاً لأحكام الدستور، وبالكيفية التي نص عليها النظام الداخلي لكل منهما، وكان الاختلاف أو الخلاف بين أي منهما وبين الحكومة ممكناً ومتوقعاً دائماً، حتى في فهم نصوص الدستور، فإن أي جهة من الجهات الثلاث تستطيع أن تلجأ الى المجلس العالي وتطلب منه بيان حكم الدستور في المسألة محل الخلاف. فإن لجأت الى المجلس العالي واحدة من هذه الجهات في مسألة دستورية محددة، وأيد المجلس توجه هذه الجهة أو رفضه، فلا يعود هناك إمكانية دستورية أمام هذه الجهة، أو أي من الجهتين الأخريتين، لعرض الأمر

على المجلس العالي مرة أخرى. وفي حالة الرفض يستوي أن يكون صريحاً أو ضمنياً، كما هو الشأن في موقف المجلس العالي من مشروع قانون نقابة المعلمين عام 1993.

وبغير هذا، فإن الحكومة، تستطيع أن تستخدم ما لها من صلاحيات، في تعيين رئيس وأعضاء مجلس الأعيان، للتأثير على هذا المجلس، في طلب التفسيرات للنصوص الدستورية، التي لم تنجح الحكومة في الحصول على قرار يؤيد توجهها، فيما طلبته من تفسيرات لذات النصوص. ويلاحظ هنا أنه حتى عام 1958 كان الذي يتولى رئاسة المجلس العالي لتفسير الدستور هو رئيس محكمة التمييز بصفته رئيس أعلى محكمة نظامية. لكنه في عام 1958، تم تعديل المادة (57) من الدستور (منشور على الصفحة 518 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1380 الصادر في 1958/5/4) ليصبح رئيس المجلس العالي هو رئيس مجلس الأعيان بدلا من رئيس محكمة التمييز، ولتصبح رئاسة المجلس ذات طابع سياسي بعد أن كانت ذات طابع قضائي.

إن السلطات التنفيذية بوجه عام تميل الى توسيع اختصاصاتها على حساب السلطات الأخرى. وفي الأردن، فإن ما جرت عليه الحكومات، من استخدام أسلوب طلب تفسير الدستور، كوسيلة لتوسيع اختصاصاتها كلما مرت بظروف سياسية معينة، من شأنه أن يربط مدلولات النصوص الدستورية بظروف بعينها ويفرغ تلك النصوص من محتواها، ويؤدي في النهاية الى هدم مبدأ الفصل بين السلطات الذي قام عليه الدستور الأردني.

3. قرار المجلس العالي لتفسير الدستور عام 1994:

أ. مضمون القرار:

نورد فيما يلي النص الكامل للقرار الصادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور:

"بسم الله الرحمن الرحيم

قرار رقم (1) لسنة 1994

صادر عن المجلس العالي لتفسير الدستور

اجتمع المجلس العالي لتفسير الدستور بناء على كتاب دولة رئيس مجلس الأعيان رقم 158/2/15/3 تاريخ 1994/1/13، المتضمن قرار مجلس الأعيان بتوجيه الطلب الى المجلس العالي لتفسير الدستور للنظر من جديد فيما إذا كانت أحكام الدستور تجيز إصدار قانون نقابة للمعلمين الموظفين العموميين من معلمي وزارة التربية والتعليم على غرار قانون نقابة المعلمين المعروض على مجلس الأمة.

وبعد الاطلاع على طلب مجلس الأعيان والطلب السابق في هذا الخصوص موضوع كتاب سيادة رئيس الوزراء رقم ن1919/14 تاريخ 1993/3/4 ومشروع قانون نقابة المعلمين المعروض على مجلس الأمة وتدقيق النصوص الدستورية يتبين ما يلي:

ان الدستور في المواد (24-27) أقر مبدأ الفصل بين سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية. فأناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، والسلطة التنفيذية بالملك الذي يتولاها بواسطة وزرائه، والسلطة القضائية بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها. فبالنسبة للسلطة التشريعية فإنها تملك حق التشريع في جميع الأمور باستثناء المسائل التي أنيط حق التشريع فيها لسلطة أخرى بمقتضى نص خاص بالدستور.

وقد أناطت المادة (120) من الدستور بالسلطة التنفيذية حق التشريع في مسائل عينتها بطريق الحصر إذ نصت على ما يلي:

"التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك".

يستفاد من هذا النص أن الدستور حصر حق التشريع في المسائل المتعلقة بالموظفين العموميين من تعيينهم وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم بمجلس الوزراء بموجب أنظمة يصدرها بموافقة الملك.

إن حكم النص الخاص هو حكم مقيد وإطلاقه ينطوي على خروجه عن القيد، وبما أن الدستور قد حصر التشريع في الأمور المتعلقة بالموظفين العموميين بمجلس الوزراء، فإن السلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المتعلقة بالموظفين العموميين لأن الدستور قد أناط هذا الحق بالسلطة التنفيذية على اعتبار أنه من الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال السلطة التنفيذية. فإذا خرجت السلطة التشريعية على هذا المبدأ وتناولت تلك المسائل بالتشريع فإن القانون الذي تصدره بهذا الشأن يكون مخالفا للدستور.

وحيث أن معلمي وزارة التربية والتعليم هم موظفون عموميون ويخضعون لنظام الخدمة المدنية الصادر بموجب أحكام المادة (120) من الدستور، فإن الأحكام الدستورية لا تجيز إصدار قانون لنقابة المعلمين الموظفين العموميين.

على هذا استقر تفسيرنا وجوابنا على طلب مجلس الأعيان.

صدر بتاريخ 1994/6/4."

ب. مناقشة القرار ومدى دستورية النصوص الإلزامية في قوانين النقابات:

وفقاً للدستور الأردني فإن الولاية العامة في التشريع قد عقدت للسلطة التشريعية. واستثناء من ذلك أعطى الدستور للسلطة التنفيذية ولاية محدودة في التشريع وبمسائل منصوص عليها على سبيل الحصر، ومن هذه المسائل المخولة للسلطة التنفيذية استثناءً، المسائل الواردة في المادة (120) من الدستور. ووفقاً للقرار رقم (1) لسنة 1965 الصادر عن المجلس العالي بشأن تفسير المادة (120) من الدستور، فإنه يشترط لممارسة السلطة التنفيذية لولايتها الاستثنائية في التشريع أن تكون الموضوعات التي يتناولها التشريع من المسائل المنصوص

عليها في المادة (120) من الدستور. وبتدقيق المادة (120) من الدستور نجد أنها حددت الموضوعات والمسائل التي تختص السلطة التنفيذية في التشريع بشأنها بأنها:

أ. التقسيمات الإدارية في المملكة.

ب. تشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها.

جـ. كيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم.

وإذا ما تفحصنا مشروع قانون نقابة المعلمين، نتبين أنه لا يوجد نص من نصوصه، يتعارض مع أي موضوع من الموضوعات السابقة الواردة في المادة (120) من الدستور. إن نصوص مشروع قانون نقابة المعلمين لا شأن لها بالتقسيمات الإدارية في المملكة ولا بتشكيلات دوائر الحكومة ولا بدرجاتها أو أسمائها أو منهاج إدارتها ولا بكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم. ووفقاً لقرار المجلس العالي رقم (1) لسنة 1965، فإن السلطة التنفيذية ليست لها أية ولاية في التشريع خارج المسائل الثلاث المحددة حصراً في المادة (120). ولا ندري كيف اعتبر المجلس العالي عام 1994 أن مشروع قانون نقابة المعلمين فيه اعتداء على اختصاص السلطة التنفيذية. إن ما ورد في المادة (120) من الدستور من موضوعات جاء على سبيل الحصر والاستثناء كما ذكرنا، ومن ثم فإنه لا يجوز التوسع في التفسير بشأن هذه الموضوعات ولا القياس عليها. لكن المجلس العالي خرج على هذه القاعدة المستقرة في الفقه والقضاء، محلياً وعربياً ودولياً، بل وقلب القاعدة، فتوسع في تفسير الاستثناء وقاس عليه عندما أعطى للسلطة التنفيذية ولاية عامة في التشريع في كل أمر يتعلق بالموظفين، حتى ولو لم يكن ضمن المسائل التي ذكرتها المادة (120) من الدستور، كما هو الشأن بالنسبة لنقابة المعلمين. يقول المجلس العالي في إشارته للمادة (120) من

الدستور **"إن حكم النص الخاص هو حكم مقيد وإطلاقه ينطوي على خروجه على القيد"**. هذه القاعدة في التفسير هي قاعدة صحيحة ومستقرة في الفقه والقضاء محلياً وعربياً ودولياً. لكن هذه القاعدة تعني أنه ما دام الحكم الخاص الذي جاءت به المادة (120) هو خاص بالسلطة التنفيذية، فإنه يكون مقيداً لها وحدها دون غيرها، حتى لا تتجاوز اختصاصها المحدد والمقيد. فإن أطلقنا لها السلطة في غير المسائل الواردة في المادة (120) على وجه الحصر والتقييد، نكون قد أطلقنا المقيد وخرجنا على القيد وخالفنا القاعدة. وعلى الرغم من هذا المعنى المستقر للقاعدة التفسيرية المذكورة، فإن المجلس العالي قد صادر على المطلوب في القاعدة المذكورة، وجعل القيد الوارد في المادة (120) خاص بالسلطة التشريعية، مع أن المخاطب بالنص صراحة هو السلطة التنفيذية، وأن هذا النص يبين الحدود والصلاحيات التي لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتخطاها. ومن الغريب حقاً أن يتوسع المجلس العالي في تفسيره للمادة (120) من الدستور، فلا يتقيد بالموضوعات التي نصت عليها المادة حصراً، وإنما أطلق العنان لعمومية في الاختصاص لا يستوعبها النص، عندما اعتبر أن أي مسألة تتعلق بالموظفين العموميين تظل من اختصاص السلطة التنفيذية حتى ولو لم ترد ضمن المسائل الثلاث السابقة المحددة حصراً، ليتوصل بعد ذلك الى أن مشروع قانون النقابة يتعارض مع نص المادة (120) من الدستور.

وفوق ذلك، فإن المجلس العالي لتفسير الدستور لم يناقش أي نص من نصوص مشروع القانون يعتقد أن له صلة بموضوعات المادة (120) المذكورة. ولو وجد أن هناك أي نص لما توانى لحظة في إبرازه ليبين التعارض بين المشروع وبين المادة (120) سابقة الذكر. ولذلك فإن المجلس العالي اكتفى بعمومية في الاختصاص أعطاها للسلطة التنفيذية تحت ستار المادة (120)، ناسباً الى هذه المادة الدستورية ما لا تحتمله، ومخالفاً بذلك ما استقر عليه الفقه والقضاء، من حيث أنه لا يجوز التوسع في تفسير الاستثناء أو القياس عليه أو إطلاق

المقيد، سالباً بذلك من اختصاص السلطة التشريعية، ومانحاً هذا المسلوب للسلطة التنفيذية. ويترتب على هذه العمومية في الاختصاص، والتوسع في التفسير الذي أجراه المجلس العالي، أن يهدم العديد من النقابات القائمة التي يدخل في عضويتها موظفون من أصحاب المهن، وذلك خلافاً لما هو مستقر على مدى الأربعين سنة الماضية.

والحقيقة أن الدستور الأردني جاء عام 1952 على أعقاب وحدة الضفتين، وقد أراد واضعو الدستور إعطاء بعض المرونة في التشريعات المنظمة لجانب من المسائل الإدارية في الدولة ومنها المسائل المتعلقة بالتشكيلات الإدارية وبعض الموضوعات المتعلقة بالموظفين، فأعطوا الاختصاص في التشريع بشأنها للسلطة التنفيذية تمثّل في المادة (120) من الدستور، لكن واضعي الدستور لم يدر بخلد أي منهم، أن إعطاء الاختصاص الاستثنائي هذا للسلطة التنفيذية، من شأنه أن ينقلب الى اختصاص عام، تحت أي ذريعة كانت، ليصبح انتماء الموظف الى نقابة مهنية مخالفاً للدستور. ولا أدل على ذلك من أن العديد من النقابات، التي نشأ كل منها بقانون خاص بها خلال السنوات الأربعين السابقة على طلب التفسير، تجمع في عضويتها أصحاب المهن في القطاعين العام والخاص. ومشروع قانون نقابة المعلمين ينص على أن عضوية النقابة تتكون من المعلمين في القطاع الخاص والمعلمين في المدارس الحكومية (المادة 6 من القانون) شأنه في ذلك شأن قانون نقابة المهندسين والأطباء والصيادلة والممرضين وغيرها من المهن.

لقد أصبح يقوم على المهن المختلفة في الديمقراطيات المعاصرة، مؤسسات نقابية تنظم شؤون المهنة وتضبط عمل المنتسبين إليها، على نحو يحقق مصلحة الجمهور الذي تقدم المهنة خدماتها إليه، وفي نفس الوقت يحقق مصلحة مشروعة لأعضاء المهنة أنفسهم. ولذلك وضع لكل نقابة مهنية قانونا يحدد الشروط التي ينبغي توافرها في المنتسب الى النقابة، ويبين وسائل تقدمه في

المهنة، والسلوكيات التي ينبغي أن يلتزم بها، تحت طائلة العقاب لمن يخالف القواعد المنظمة لها، هذا فضلاً عن التقاعد والضمان الاجتماعي والتأمين الصحي، التي تحققها النقابة لمنتسبيها. ومن شأن مثل هذه التنظيمات النقابية أن تحمل عن كاهل الدولة عبئاً كبيراً.

يضاف الى ذلك، أن تنظيم المهن المختلفة، وإدارتها على نحو يتلاءم مع طبيعتها الفنية والتخصصية، وما يقتضيه ذلك من ضبط لعملها، أمرٌ قد تتجاوز متطلباته الوسائل والأساليب البيروقراطية للعمل الحكومي. وقد استوجب ذلك، أن تفرد الدول نصوصاً من قوانين النقابات، توكل إليها، كمخلوقات قانونية تتمتع بشخصيات معنوية، إدارة شؤونها، وتجعل الإنتماء الى العديد منها إلزامياً. والإلزام بالانتماء للمهنة هنا لمن يريد ممارسة العمل الذي تنظمه، مصدره القانون الذي يصدر عن السلطة التشريعية، وليس إرادة شخص أو أشخاص بعينهم. ومثل هذا التنظيم التشريعي لعمل النقابات المهنية، يستند الى الولاية العامة التي تعطيها الدساتير للسلطة التشريعية في إصدار التشريعات. فإذا جعل المشرع الانتماء الى نقابة إلزامياً كشرط لممارسة المهنة التي تقوم عليها تلك النقابة، فإن هذا التنظيم لا يعني مصادرة حرية أصحاب تلك المهنة أو حتى المساس بحريتهم. ذلك أن الحرية تعني إرادة تمارس سلوكاً تضبطه وتنظمه قواعد عامة ومجردة سواء أكان مصدرها نصوص الدستور أو نصوص القوانين.

وفي الأردن، نجد أن المادة (45) من الدستور، أعطت لمجلس الوزراء، الذي يقوم على السلطة التنفيذية، اختصاصاً في الإدارة يشكل ولاية عامة مشروطة، مقتضاها إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء **"ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي تشريع آخر الى أي شخص أو هيئة أخرى"** ويترتب على هذا النص الدستوري ما يلي:

أ. أنه إذا أوكل التشريع إدارة مهنة من المهن الى نقابة ينشئها لتقوم على هذه المهنة، فإن هذه النقابة تعتبر الشخص أو الهيئة الأخرى التي

يوكل إليها الدستور سلطة إدارة تلك المهنة، وتخرج هذه الإدارة من ولاية السلطة التنفيذية.

ب. أنه إذا ألزم التشريع المذكور، من يمارس المهنة التي تقوم عليها النقابة، الانتماء الى تلك النقابة كشرط لممارسة المهنة، فينبغي إعمال هذا الإلزام بالضرورة، وإلا نكون قد قيدنا سلطة المشرع في ممارسة حقه في الولاية العامة في التشريع وخالفنا الدستور.

جـ. أنه لا يرد القول، أن الإلزام بالانتماء الى نقابة المهنة، كشرط لممارسة تلك المهنة، فيه مساس بحرية أصحاب المهنة، ذلك لأن الحرية ليست سلوكاً إرادياً يمارس في المطلق، وإنما يمارس وفقا لضوابط وقواعد اجتماعية، محكومة لنصوص دستورية تقرر المبدأ ونصوص قانونية تصدرها السلطة التشريعية، تحتوي على قواعد عامة ومجردة لتنظيم المبدأ. وعلى سبيل المثال نقول: أن الدستور الأردني ينص على حقوق وحريات للأردنيين، لكنه لا يتعارض مع هذه الحقوق والحريات، أن ينص القانون على أن سن الرشد ثمانية عشر سنة، وبالتالي تصبح تصرفات من لم يبلغ هذا السن باطلة أو موقوفة. فمثل هذا النص، وإن أفرد لطائفة من الأردنيين أحكاماً خاصة، إلا أن هذه الأحكام تظل تنظيماً يدخل التشريع بشأنه تحت ولاية السلطة التشريعية، دون أن يشكل ذلك سلباً لحقوق أو حريات أو إنقاصاً منها. والنصوص الوظيفية التي تستبعد من شغل بعض الوظائف، غير الحاصلين على مؤهلات معينة، هي نصوص تنظيمية لا تتعارض مع القاعدة الدستورية التي تقضي بأن للأردنيين الحق في شغل الوظائف العامة، ولا تشكل تلك النصوص سلباً لحق أو حرية أو انتقاصاً منها.

د. ويقطع بسلامة ما نقول أن مجلس الدولة المصري، وفي ظل نص المادة (21) من الدستور المصري لعام 1923، وهو نص متطابق مع نص المادة (2/16) من الدستور الأردني، حكم في عام 1950 بشأن النقابات

المهنية أن إنشاءها يتم بقانون، ولأعضاء النقابة وحدهم دون غيرهم حق احتكار المهنة وأن اشتراكهم في نقابتهم أمر حتمي. وسوف نعود الى هذه المسألة بتفصيل أكثر للأحكام المصرية لاحقاً.

وإذا كان ما سبق، يؤكد من الناحية النظرية، أن النصوص التي تلزم أصحاب المهنة بالانتساب للنقابة التي تقوم على مهنتهم، لا تشكل سلبا لحقوق وحريات أصحاب المهنة، فإن الممارسة العملية والتشريعية في الأردن، فهمت الأمر على هذا النحو لأكثر من أربعين سنة، في ظل نصوص دستورية لم تتغير، واستناداً الى قوانين أصدرتها السلطة التشريعية وفقاً لولايتها العامة في إصدار التشريعات، استناداً الى تلك النصوص. وهذا الذي جرت عليه الدولة الأردنية في ظل الدستور منذ عام 1952، كان شأنها في ذلك شأن الديمقراطيات المعاصرة، بل وشأن الدساتير التي تعتبر مصادر تاريخية للدستور الأردني، التي أخذنا عنها ذات النصوص المتعلقة بالموضوع. فالدستور الأردني، كما أسلفنا، استقى أحكامه من الدستور البلجيكي الصادر عام 1921، مستهدياً بالدستور المصري لعام 1923 الذي أخذ عن الدستور البلجيكي المذكور. ويلاحظ هنا أن أول دستور بلجيكي صدر كان عام 1831 حيث أعيدت صياغته عام 1899 وجرت مراجعته أعوام 1921، 1980، 1988، 1993. وقد أخذ دستور عام 1831 عن الدستور الإنجليزي (وهو في غالبية أحكامه دستور عرفي غير مكتوب) الذي كانت معالمه الأساسية قد استقرت في ابتداع النظام البرلماني في العالم خلال النصف الثاني من القرن الثامن عشر، وتحديداً خلال فترة حكم جورج الثالث (1760-1820). ومن خلال تتبع التسلسل التاريخي للنصوص الدستورية التي أخذ عنها دستورنا، لا نجد تفسيرات أو مدلولات أعطيت لها، كتلك التي أعطاها المجلس العالي لنصوص دستورنا، ولا موقفاً قانونياً أو سياسياً يعيب على النصوص الإلزامية للإنتماء للنقابات المهنية، مثل تلك التي تقارف في الأردن صباح مساء.

رابعاً: السند الدستوري الصريح لإنشاء النقابات الذي تجاهلته السياسة:

إن اصطلاح جمعية أو نقابة في الفقه الدستوري الإنجليزي يعبر عنه بكلمة واحدة هي (Association). وقد تضمنت النسخة الإنجليزية للدستور البلجيكي في صياغاته ومراجعاته المختلفة عبر السنين هذا الإصطلاح بذات مدلوله ومضمونه الدستوري الإنجليزي، حيث ظل قائماً في هذا الدستور (البلجيكي)، منذ البدايات وحتى الآن. ولذلك تنص المادة (27) من الدستور البلجيكي القائم الآن على ما يلي:

" Belgians have the right to enter into associations or partisanships; and this right cannot be liable to any preventative measures"

وترجمة النص هي:

"للبلجيكيين حق تكوين (الجمعيات/النقابات) والأحزاب السياسية، ولا يجوز اتخاذ أية إجراءات تمنع من ممارسة هذا الحق".

وقد جاءت المادة (21) من الدستور المصري المقابلة للمادة (27) البلجيكية على النحو التالي:

"للمصريين حق تكوين الجمعيات. وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون".

وهكذا وضع المصريون كلمة "جمعيات" ترجمة لكلمة "associations". لكنه، سواء في مصر أو في بلجيكا أو قبلهما في بريطانيا، فإن القواعد القانونية التي أنشأت النقابات أو الجمعيات ونظمت أعمالها، صدرت بمقتضى الولاية العامة التي تملكها السلطات التشريعية فيها وفي ظل نص يتضمن ذات الإصطلاح سواء باللغة الأجنبية "associations" أو باللغة العربية "جمعيات". وتطبيقاً للمادة (21) سابقة النص من الدستور المصري حكم مجلس الدولة المصري في عام 1950 بما يلي:

"إن قانون نقابة المحامين قد أضفى على النقابة وهيئاتها، ومنها لجنة القيد، نوعاً من السلطة العامة وخولها حقوقاً من نوع ما تختص به الهيئات العامة الإدارية، مما يترتب عليه اعتبار قراراتها إدارية قابلة للطعن فيها أمام هذه

المحكمـة" (مجموعـة مجلـس الدولـة الخامسـة حكـم 1950/12/26، ص301).

كما قرر مجلس الدولة المصري استناداً الى المادة المذكورة في عام 1950 ما يلي:

"**إن المستقر فقهاً وقضاء في شأن التكييف القانوني لنقابات المهن، ومنها نقابة المهن الهندسية، أنها، وإن لم تدخل في نطاق المؤسسات العامة، وهي المصالح الإدارية العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة، إلا أنها تعتبر من أشخاص القانون العام، وذلك لأنها تجمع بين مقومات هذه الأشخاص. فإنشاؤها يتم بقانون أو بمرسوم أو بأداة تشريعية أخرى، وأغراضها وأهدافها ذات نفع عام، ولها على أعضائها سلطة تأديبية، ولهؤلاء الأعضاء دون سواهم حق احتكار مهنتهم فلا يجوز لغيرهم مزاولتها. واشتراك الأعضاء في نقابتهم أمر حتمي، ولها حق تحصيل رسوم الإشتراك في مواعيد دورية منتظمة. ويترتب على ذلك أن قراراتها تعتبر قرارات إدارية مما تجوز الطعن فيها من بدعاوى الإلغاء أمام القضاء الإداري**" (مجموعة مجلس الدولة، حكم 1950/12/26، ص321).

وأمام هذه الأحكام التي تؤكد دستورية وجود النقابات وقوانينها، ودستورية النصوص التي تلزم أبناء المهنة في الإنضمام الى نقابة مهنتهم موظفين أكانوا أم غير موظفين، في ظل نص دستوري مطابق لنص الدستور الأردني، فإننا نتساءل: هل يجوز للمجلس العالي لتفسير الدستور في الأردن الخروج على المدلول المستقر لنفس النص الدستوري وإنكار حق سلطة التشريع في إصدار قوانين خاصة بالنقابات المهنية تجعل ممارسة المهنة حكراً على المنتسبين للنقابة، بل وتجعل الإنتساب للنقابة إلزامياً وحتمياً كشرط مسبق لكل من يرغب في ممارسة المهنة؟ ليس من حق المجلس العالي في أي فقه دستوري سلب السلطة التشريعية ولايتها العامة في التشريع بشأن النقابات المهنية، إلا إذا نص الدستور على حق المجلس العالي بتبديل نصوص الدستور على النحو الذي يريد تحت ستار تفسيرها، ومثل هذا النص غير موجود !!

فهل نزيد في هذا المجال؟

نعم، فلعل في الزيادة بعض التذكير للباحث عن المعرفة فقط وليس لمن تعهد بتحقيق نتيجة ترغب بها السياسة دفعته الى إغلاق عينيه وسد أذنيه، حتى لا يرى حقيقة الحال أو يسمعها. وللتعرف على المزيد نقول، إن اصطلاح associations الإنجليزي الذي عبر حدود الدول مباشرة أو من خلال بلجيكا، ظل يعطي معناه الفني القانوني ذاته (جمعيات و/أو نقابات) في دساتير الدول التي وصل إليها، وذلك من خلال نص موحد الصياغة يحتوي على الإصطلاح المذكور ومن ذلك، المادة (26) من الدستور الليبـي لعام 1951 الذي كان سارياً في العهد الملكي، والمادة (13) من الدستور اللبناني لعام 1926 المعدل عام 1947، والمادة (19) من الدستور الهندي لعام 1949 والمادة (9) من دستور ألمانيا الاتحادية لعام 1949 المعدل عام 1956 والمادة (21) من الدستور الياباني لعام 1963 حيث استخدمت هذه الدساتير جميعاً اصطلاح "جمعيات" ـ "associations" ليسري ذات الحكم على النقابات والجمعيات في آن معاً. وفي حدود ما بذلناه من وقت وجهد، في الإطلاع على الفقه الدستوري والقانوني لدول الدساتير السابقة، فلم نعثر على رأي أو اجتهاد أو قرار قضائي، يتطلب إفراد اصطلاح دستوري خاص بالنقابات يخرجه من تحت عباءة اصطلاح جمعيات ـ associations، حتى يكون وجود هذه النقابات مشروعاً.

وقد سارت المادة (16) من الدستور الأردني على نهج الدساتير السابقة ذاته، مستخدمة كلمة "جمعيات" عندما نصت على أنه "للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ... [وأن] ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها".

ويلاحظ أن النص الأردني استخدم نفس العبارات التي استخدمها الدستور البلجيكي، من حيث الحق بإنشاء الجمعيات والأحزاب السياسية. وإذا كان الدستور الأردني قد وضع اصطلاح "جمعيات" ترجمة لاصطلاح associations البلجيكي، فإن اصطلاح الجمعيات يظل شاملاً للنقابات، شأنه في ذلك شأن عائلته البرلمانية، الممثلة في الدساتير سابقة الذكر. ولا يغير من هذه الحقيقة استخدام البند (و) من المادة (2/23) من

الدستور الأردني اصطلاح "تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون" بالنسبة للعمال، إذ أن هذا الاصطلاح المستحدث "نقابي حر" الذي اقتضت إضافته ظروف دولية سبق عرضها، لا يمكن أن يحجر على المعنى الرحب الذي تفيده كلمة جمعيات/نقابات ـ associations، في ظل ما عرضناه سابقاً.

وأمام ما سبق، فمن غير الممكن أن تحتمل نصوص الدستور الأردني تفسيراً يلغي، أو يلقي بظلال الشك، على وجود النقابات المهنية، أو يسلب من السلطة التشريعية ولايتها العامة في إصدار القوانين المنشئة للنقابات والمنظمة لعملها، بما في ذلك نقابة المعلمين التي أجهض المجلس العالي ولادتها. إنه لأمر في غاية الشذوذ أن تخرج الدولة الأردنية على ذلك الذي استقر في دساتير النظام البرلماني نصوصاً ومدلولات وتطبيقات، وعلى ما يجري عليه العمل في العالم المتحضر وغير المتحضر، وتستخدم التفسير وسيلة لسلب سلطة التشريع ولايتها وحقها في إنشاء النقابات إرضاء للسياسة وخدمة لها.

ولنا أن نتصور حجم هذا الشذوذ ومداه، إذا ما علمنا أن الفقه القانوني بوجه عام والفقه الدستوري بوجه خاص لا يعرف تفسيرات تتوسع في إعطاء معان للنصوص الاستثنائية أو تقيس عليها، أو تجعل من الاستثناء أصلاً أو تقيد العام، أو المطلق، كما فعل المجلس العالي، أو تعتبر إلزامية الإنتماء الى نقابة مهنية سلباً لحقوق أو حريات أصحاب المهنة.

إن الباحث عن الحقيقة لا يملك إلا أن يتساءل: ماذا يعني ذلك جميعه؟ ماذا يعني أن يتم التشكيك بدستورية وجود النقابات المهنية و/أو دستورية النصوص الملزمة بالانتساب إليها بعد أربعين سنة من قيامها؟ وماذا تعني إيحاءات الحكومة في رسالة عرض الموضوع على المجلس العالي؟ بل وماذا يعني تغيير تشكيل المجلس العالي لتفسير الدستور ثم عرض مشروع قانون نقابة المعلمين على هذا المجلس مرة أخرى بعد تغيير تشكيله، رغم أن محصلة ما توصل إليه المجلس بتشكيله السابق يعتبر رفضاً للإستجابة لعدم الدستورية الذي ترغب فيه الحكومة؟ وماذا يعني أن يسحب ذات القضاة الذين وقّعوا على دستورية المشروع تواقيعهم ويغيروا موقفهم، ليكون القرار

الجديد الذي حكم بعدم دستورية المشروع بالإجماع؟ بل وماذا يعني أن يكون قرار هذا الإجماع ينصب على نتيجة لم تسبقها حيثيات أو تسبيبات تقود إليها كأي حكم أو قرار قضائي؟ وماذا يعني تجاهل المادة (16) من الدستور الأردني التي ينبغي أن ينسحب حكمها بالمشروعية والدستورية على الجمعيات والنقابات في آن معاً، أسوة بالمواد المتطابقة معها في الدساتير الأخرى التي أسلفناها من عائلة النظام البرلماني؟ وهنا قد يكون من المناسب الإجابة على التساؤلات السابقة بتساؤل يقول: إذا كانت النقابات قد أثبتت على مرّ العقود أنها عصية على التطويع من قبل سلطة السياسة، فهل كان المطلوب في هذا المجال وضع هذه النقابات في حالة خوف دائم على مصيرها، من خلال إشهار سيف على أعناقها يكون مقبضه في يد سلطة السياسة، تقربه أو تبعده عن تلك الأعناق تبعاً لمدى حسن سلوك أصحابها، فكان لا بد من الإستجابة الى ما تريده سلطة السياسة وتقرير عدم دستورية النقابات، لا يهم بعد ذلك أن تكون الأسباب والحيثيات لها صلة بالنتيجة التي تحققت أم لا؟

وأياً كان الأمر، فإن قرار المجلس العالي أصبح واقعاً مفروضاً بل وملزماً. وفي ضوء المفارقات التي ترد على القرار، وفقاً لما سبق، فإن المنطق القانوني وقواعد التفسير تقتضي التعامل مع القرار المذكور في أضيق الحدود، تماماً وكأنه قرار صادر عن المحاكم العليا التي تكون قراراتها نهائية. ذلك أنه كان المطلوب من المجلس العالي، إبداء الرأي حول ما إذا كان مشروع قانون إنشاء نقابة للمعلمين أمر دستوري أم غير دستوري. ومضمون القرار التفسيري الذي أصدره المجلس، أن مشروع القانون حصراً غير دستوري. وعلى وجه التحديد، فقد جاءت عبارات المجلس على النحو التالي: "وحيث أن معلمي وزارة التربية والتعليم هم موظفون عموميون ويخضعون لنظام الخدمة المدنية الصادر بموجب المادة (120) من الدستور، فإن الأحكام الدستورية لا تجيز إصدار قانون لنقابة المعلمين الموظفين العموميين". وهذه هي الفقرة الحكمية في القرار. ولذلك فإنه ينبغي أن ترتبط إلزامية قرار المجلس العالي، بذات المسألة التي أصدر قراره بشأنها وهي نقابة المعلمين. أما العبارات العامة التي وردت في القرار والاستطرادات الواردة فيه، فينبغي اعتبارها غير ذات أثر على موضوعات ليست مطروحة على المجلس

العالي، ليظل القرار في الحدود الاستثنائية والمحصورة التي يقتضيها منطق التفسير للمادة (120) من الدستور بخصوص الموضوع الذي عرض على المجلس، فلا يتخطاه الى نقابات أخرى أمرها غير معروض عليه. ويقطع بصحة هذه النتيجة المقارنة بين المادة (122) من الدستور التي تتحدث عن أثر القرار التفسيري للمجلس العالي لتفسير الدستور والمادة (4/123) التي تتحدث عن أثر القرار التفسيري الذي يصدره الديوان الخاص بتفسير القوانين. فالمادة (4/123) تنص على أن: "يكون للقرارات التي يصدرها الديوان الخاص وتنشر في الجريدة الرسمية قوة القانون". وتعني عبارة "قوة القانون" هنا أن يسري قرار التفسير على الحالات المماثلة، شأنه في ذلك شأن القانون الذي صدر لتفسيره، حيث يسري كقاعدة عامة ومجردة على كل الحالات المماثلة. أما المادة (123) من الدستور فتنص على أن قرار التفسير الذي يصدره المجلس العالي "يكون نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية"، دون أن تذكر هذه المادة أنه يكون لقرار المجلس العالي قوة الدستور. والمقابلة بين النصين المتتابعين تؤكد أن قرار المجلس العالي يختص فقط بالمسألة التي فسرها وحدها ولا يتعداها ليحكم غيرها، ولا يشكل قاعدة عامة ومجردة تسري على الحالات غير المعروضة عليه، شأن القرار في ذلك شأن أي حكم نهائي تصدره المحاكم العليا، فلا يسري على غير الحالة المعروضة عليها، وهي في حالتنا نقابة المعلمين.

إن النصوص الواردة في دساتير الأنظمة السياسية المعاصرة ليست إنتاجاً محلياً لدول تلك الأنظمة، إذ أنها جاءت نتيجة تطور تاريخي مترابط الحلقات، حتى استقرت تلك الأنظمة في صورة عوائل على النحو الذي نراها عليه اليوم. كما أن المدلولات التي تعطى لكل نص من نصوص دستور أي دولة لا يمكن أن تكون معزولة محلياً أو قطرياً عن غيرها من المدلولات التي استقرت لدساتير العائلة الواحدة. ولا يستطيع الأردن أن يخرج عن هذا المسار في الفكر القانوني. وإذا كانت هناك ظروف سياسية معينة تواجهه بعض الحكومات في فترات حكمها، فإن تسخير النصوص الدستورية لتكون في عون تلك الحكومات من أجل مواجهة تلك الظروف، عن طريق إعطاء مدلولات مصلحية للنصوص المذكورة، يشكل إنعزالاً للنظام الدستوري عن غيره من

دساتير عائلته من ناحية، ووقوفاً في وجه التطور الطبيعي للنظام الدستوري نفسه من ناحية أخرى. ذلك أن نصوص الدستور توضع لتعيش القرون، ومن أجل هذا توضع في صورة عبارات عامة رحبة ومرنة تستوعب المستجدات التي يفرزها التطور. وربط هذه النصوص بظروف سياسية معينة تمر بها الحكومات من شأنه أن يخصص معاني تلك النصوص ويربطها بتلك الظروف، الأمر الذي يؤدي في النهاية الى أن تصبح مدلولات نصوص الدستور إنعكاساً لأهواء الحكومات. ومثل هذه النتيجة تفقد الدستور قيمته واحترامه، وتسلب الولاية العامة في التشريع من صاحب الإختصاص فيه، وهو السلطة التشريعية، كما تعصف بمبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات التي تحكم الأنظمة الدستورية المعاصرة. ولذلك، فإننا نهيب بالحكومات أن تتعامل مع الظروف السياسية التي تمر بها بأدواتها السياسية والإدارية، وليس عن طريق تسخير نصوص الدستور لخدمة ظروفها وإعطائها تفسيرات تقتل رحابتها وتصادر الغايات التي وضعت من أجلها.

المبحث الرابع

قانون الأحزاب السياسية رقم (19) لعام 2007 من منظور الحريات الدستورية •

تقديم وتقسيم:

إن من يقرأ قانون الأحزاب السياسية رقم (19) لسنة 2007، يشعر بأنه يقرأ نصوصاً لا صلة لها بالفصل الثاني من الدستور الأردني الذي يتحدث عن حقوق الأردنيين وحرياتهم. كما يشعر أيضاً، أن الظروف غير العادية التي تمر بها المنطقة ودول الجوار العربي، قد أصبحت ذريعة يرددها واضع القانون، إلى حد اعتقد معه أن الأمر يقتضي منه أن يضع قانوناً عرفياً للأحزاب السياسية. ومثل هذا الاعتقاد أمر غير سليم. ذلك أن انتماء الحكومات والسلطة التشريعية إلى مواطنيها، وإشعارهم بالحرص على حقوقهم وحرياتهم السياسية، وليس تقييدها أو مصادرتها، هو الذي يمكّن مثل تلك السلطات من التعامل مع الظروف غير العادية التي تواجهها والتغلب عليها. كما أن التشريعات الناضجة والمتوازنة هي أداة الحكومات والسلطات التشريعية للنهوض بالحقوق والحريات المذكورة. وإذا كان الأصل أن التشريعات توضع لتعيش عقوداً من الزمن،

• على أعقاب نشر وزارة التنمية السياسية مشروعها للأحزاب السياسية لسنة 2005، كان لا بد من دراسة هذا المشروع في ضوء نصوص الدستور الأردني، وبالفعل قمت بإعداد دراسة لهذا المشروع وتم نشرها في مجلة نقابة المحامين عدد أيلول/سبتمبر عام 2005، حيث تم توزيعها على أعضاء مجلس الأمة وقيادات الأحزاب السياسية، وكانت محلاً لمحاضرات أعطيتها في منتديات عديدة. وفي شهر آذار/مارس عام 2007، أقر مجلس النواب ومجلس الأعيان مشروع قانون الأحزاب السياسية لسنة 2007، وصدرت إرادة ملكية بشأنه وتم نشره في الجريدة الرسمية ليصبح واحداً من قوانين الدولة. وفي الوقت الذي تم الأخذ ببعض الاقتراحات التي أوردناها في دراستنا سابقة الذكر، إلا أن المشرع أبقى على العديد من السلبيات التي أخذناها على القانون عندما كان مشروعاً، بل وأضاف نصوصاً جديدة من شأنها أن تصفّي، حكماً، الغالبية العظمى من الأحزاب القائمة وتعبث بالحقوق والحريات الدستورية المتعلقة بإنشاء الأحزاب السياسية. وفي هذه الدراسة، سوف نتناول بالبحث قانون الأحزاب رقم (19) لسنة 2007، حيث تم تقديمها في الندوة التي عقدها المركز الوطني لحقوق الإنسان بتاريخ 2008/6/18.

فإنه لا يجوز أن يصدر تشريع لأهم المؤسسات الديمقراطية في الدولة، كالأحزاب السياسية، إنطلاقاً من ظرف آني مع أنه على فرض وجوده لا يلبث أن يزول. ومن الضرورة بمكان أن يعلم الأردنيون أوجه الخلل في قانون الأحزاب هنا، ومدى مخالفته لأحكام دستورنا الأردني الذي يحتوي على نصوص ناضجة في مجال الحقوق والحريات، مستقاة من أفضل الدساتير في الديمقراطية المعاصرة، إذ أن من الظلم لدستورنا وللشعب الذي يستظل به، إصدار تشريعات تعبر عن حالات انفعال ونزق سلطوي، لتحكم مستقبل الحياة السياسية في هذا الوطن. وسوف أوجز بحث موضوع القانون، تحت عناوين أربعة، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الأسس الدستورية لقانون الأحزاب وتشريعات الحقوق والحريات:

ولبيان الخلفية التي ينبغي أن تنطلق منها التشريعات الناظمة للحريات الدستورية أقول، أنه على الرغم من التعديلات التي جرت على الدستور الأردني، إلا أن المواد المتعلقة بحقوق وحريات الأردنيين، ظلت كما هي، ودون أن يطالها التعديل منذ صدور الدستور عام 1952 حتى الآن. وهذه المواد هي من (5 ـ 23)، وقد وردت تحت الفصل الثاني من الدستور. ويلاحظ على هذه الحقوق والحريات الدستورية، أن ممارستها تتم على النحو الذي ينص عليه القانون، لكنه كبديهية من بديهيات علم القانون، لا يجوز للقانون الذي يصدر لتنظيم ممارسة أي واحدة من الحريات الدستورية أن يصادر هذه الحريات أو يفرغها من مضمونها تحت ستار تنظيمها. وبالنسبة للأحزاب السياسية، فقد جعل الدستور حق إنشائها مستمد من الدستور نفسه وليس من القانون، وذلك بموجب الإستثناء الذي ورد في المادة (2/16) من الدستور، المتعلقة بحق الأردنيين في إنشاء الأحزاب السياسية، حيث أن حق إنشاء الحزب وفقاً لهذه المادة، يستمده الأردنيون من الدستور مباشرة، وذلك أسوة بما نصت عليه دساتير الدول التي أخذت بالنهج الديمقراطي، مثل المادة (4) من الدستور الفرنسي لعام 1958، والمادتين (9و21) من الدستور الألماني لعام 1949 وفق آخر تعديلات جرت عليه في عام 1991، والمادتين (18و49) من الدستور الإيطالي الصادر عام 1947 وفق آخر صيغة له عام 2003 والمادة

(19) من الدستور الهندي لعام 1949، والمادة (26) من الدستور الليبي في العهد الملكي لعام 1963، والمادة (21) من الدستور الياباني لعام 1963، والمادة (21) من الدستور المصري في العهد الملكي لعام 1923، والمادة (27) من الدستور البلجيكي لعام 1921، علماً بأن الدستور الأردني أخذ احكامه ونصوصه من الدستور البلجيكي متأثراً بالترجمات والصياغات المصرية.

وتنص المادة (27) من الدستور البلجيكي لعام 1921، التي تشكل المصدر التاريخي المباشر للمادة (2/16) من الدستور الأردني، على ما يلي في نسختها الإنجليزية:

"Belgians have the right to enter into association or partisanship, this right cannot be liable to any preventative measures".

وباللغة العربية:

> **"للبلجيكيين الحق في تكوين الجمعيات والأحزاب السياسية، ومن غير الممكن ان ترد على هذا الحق أية تدابير تمنع من ممارسته".**

وواضح من هذا النص البلجيكي أن حق تكوين الأحزاب السياسية وممارسة هذه الأحزاب لنشاطها لا ترد عليه أية قيود. وبالطبع فإن حق التكوين والممارسة لهذه الأحزاب، لا يجوز أن يتعارض أو يخالف باقي نصوص الدستور البلجيكي، سواء من حيث المشروعية أو من حيث الوسيلة.

أما في الأردن، فقد تم وضع المادة البلجيكية سابقة الذكر، بصياغة شكلت الفقرة الثانية من المادة (16) من الدستور الأردني لتنص على النحو التالي:

> **"2- للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سليمة وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور".**

لكن المشرع الدستوري الأردني، تحوط لجوانب إجرائية تتعلق بالطريقة التي يتألف فيها الحزب، والكيفية التي تتم فيها مراقبة الموارد المالية للحزب، فنص على أن يكون ذلك وفقاً لقانون يصدر لهذه الغاية.

ولذلك جاءت الفقرة الثالثة من المادة (16) من الدستور، ليصبح نصها على النحو التالي:

"3- ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها".

وعلى هذا، فإن الفقرتين السابقتين المتعلقتين بالأحزاب السياسية تحتويان على أمرين جوهريين مختلفين في الأساس وفي المضمون، **أولهما** أمر موضوعي يتعلق بالحق في إنشاء الأحزاب السياسية، **وثانيهما** أمر إجرائي يتعلق بطريقة تأليف الأحزاب ومراقبة مواردها المالية، ولكل من هذين الأمرين مدلوله الدستوري الذي لا يجوز للقانون أن يتخطاه أو يعتدي عليه أو يصادره.

وبالنسبة للأمر الأول وهو الأمر الموضوعي، فإننا نجد أن الفقرة الثانية من المادة (16) تجعل الأردنيين يستمدون حقهم في إنشاء الأحزاب السياسية من الدستور مباشرة، وذلك أسوة بالنص البلجيكي. ومع أنه من المفهوم أيضاً من الناحية الدستورية، أنه لا يجوز ممارسة هذا الحق على نحو يخالف باقي نصوص الدستور، سواء من حيث المشروعية أو من حيث الوسيلة، وأن هذه المسائل تشكل بالضرورة حدوداً ومحددات ترد على أصل الحق، إلا أن واضعي الدستور الأردني رغبوا أن لا يتركوا ذلك للمفهوم الضمني المذكور، ومن ثم شرّعوا المحددات التي نتحدث عنها صراحة في الفقرة الثانية، لتصبح هذه المحددات الثلاث هي: أن تكون غاية الحزب مشروعة، وأن تكون وسيلته في العمل سلمية، وأن يكون نظامه لا يخالف الدستور.

لكن المحددات الدستورية الثلاثة للحق لا يدخل فيها رقم أو عدد للأشخاص ليكون حداً أعلى أو أدنى كشرط لإنشاء الحزب، الأمر الذي لا يجوز معه أن يضيف قانون الأحزاب محدداً أو شرطاً رابعاً يتعلق بالعدد، ويتوقف ممارسة هذا الحق الدستوري على استيفائه. ويلاحظ هنا أن هذه المحددات الثلاثة السابقة تستعصي على الضبط التشريعي، بمعنى أنه من غير الممكن أن يصدر قانون يحدد حالات عدم المشروعية أو أنواع الوسائل غير السلمية او الحالات التي يكون فيها النظام مخالفاً للدستور. والسبب هو ان المحددات الثلاثة تبلغ في عموميتها حداً أوسع من أي تصور تشريعي يمكن أن

يوضع لحصرها وتحديدها مقدماً. ولذلك فإن قوانين الأحزاب التي تصدر، لا يمكن أن تتضمن أي تفصيل عن المحددات الثلاثة السابقة، فتنص عليها كما هي، ليصبح الأمر بعد ذلك متروكاً لتحديده من قبل القضاء في كل حالة من الحالات الثلاث، عندما يثور الخلاف بشأن أية مخالفة لها، وهنا لا يخرج الأمر عن واحد من فرضين:

الفرض الأول: أن تجد الجهة الحكومية في الوثائق المرفقة بالطلب الذي يقدم إليها لتوثيق إنشاء الحزب، أن غايات الحزب غير مشروعة أو وسائله غير سلمية أو نظامه يخالف الدستور. ففي هذه الحالة، عندما ترفض الجهة الحكومية الطلب المذكور لمخالفته أي واحد من المحددات الثلاثة، فإن لصاحب الطلب أن يلجأ إلى القضاء لإثبات خلاف ما تدعيه الجهة الحكومية، ويكون حكم القضاء في النهاية هو القول الفصل.

الفرض الثاني: أن تستجد أي واحدة من المحددات الثلاثة بعد نشوء الحزب، فتتخذ الحكومة إجراء بحقه، وفي هذه الحالة فإن للحزب أن يلجأ إلى القضاء، لإثبات خلاف ما تدعية الجهات الحكومية، ويكون حكم المحكمة بالتالي هو القول الفصل أيضاً في هذا الموضوع.

وتأكيداً لما سبق نقول: أنه حدث عام 1954 أن رفضت الحكومة الطلب المتعلق بإنشاء أحد الأحزاب السياسية، تحت ذريعة أن غايات الحزب وأهدافه غير مشروعة. وعندما طعن مؤسسو الحزب بقرار الحكومة قررت محكمة العدل العليا في حكمها رقم (1954/45) المنشور على الصفحة (430) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1955، مايلي:

> **"اشتمال دستور الحزب على العبارات التالية: "الوطن العربي وحدة لا تتجزأ ولا يمكن لأي قطر من الأقطار العربية أن يستكمل حياته منعزلاً عن الآخر"، "وحزب البعث العربي اشتراكي نضالي يؤمن بأن أهدافه الرئيسية في بعث القومية العربية وبناء الاشتراكية لا يمكن أن تتم إلا عن طريق النضال"، هذه العبارات لا تدل بشكل من الأشكال بأن أهداف الحزب المذكور مقاومة نظام الحكم القائم وكيان الدولة".**

وكان هذا الحكم هو الحكم الوحيد الذي أتيح للقضاء الأردني إصداره في هذا المجال، إذ بعد هذا الحكم حلت الأحكام والقرارت العرفية، مكان القضاء وأحكامه، الأمر الذي أدى إلى توقف الإجتهاد القضائي والفقهي في موضوع الأحزاب.

وبالنسبة للأمر الثاني، وهو الأمر الإجرائي المتعلق بطريقة تأليف الحزب ومراقبة موارده المالية، فهذا الأمر هو الذي يكون محلاً للتفصيل في قانون الأحزاب السياسية. وهذا يعني أن قانون الأحزاب السياسية الذي تصدره السلطة التشريعية، ينظم الجوانب المتعلقة بإجراءات إنشاء الحزب، ومراقبة موارده، مثل:

تقديم طلب لتوثيق قيام الحزب، والجهة التي ينبغي أن يقدم إليها الطلب، وما ينبغي أن يحتويه النظام الأساسي للحزب من حيث، اسم الحزب ومركزه الرئيسي وفروعه، أسماء الأعضاء المؤسسين، شروط الالتحاق به وكيفية إسقاط عضوية الأعضاء، وطريقة اختيار قيادة الحزب واختصاصاتها، تغذية الحزب من اشتراكات الأعضاء، الموارد المالية للحزب وعدم تلقيه إعانات أو مساعدات من جهات أجنبية، ما تدفعه الخزينة العامة للحزب وكيفية احتساب ذلك، وكيفية حل الحزب وكيفية التصرف بأمواله عند حدوث الحل، والمعلومات التي ينبغي أن يتم تدوينها في سجلات الحزب والجهة التي عليها أن تحتفظ بالسجلات ... الخ. وهذه المسائل الإجرائية جميعاً التي يمكن أن ينص عليها قانون الأحزاب تدخل تحت اصطلاح **"طريقة تأليف الأحزاب"** واصطلاح **"مراقبة مواردها"**. لكنه لا يدخل تحت الاصطلاحين شرط توافر عدد معين لتكوين الحزب، بحيث يمتنع قيام الحزب إبتداءً من غير توافره، لأن هذا شرط موضوعي لم ينص عليه الدستور، ومن ثم لا يجوز للقانون أن ينص عليه، وإلا نكون قد أبحنا للقانون أن يعدل الدستور بحكم يضيفه إليه، وهو أمر غير جائز دستورياً. ورغم هذا، فقد درجت قوانين الأحزاب الأردنية على اشتراط حد أدنى من الأشخاص لممارسة الحق الدستوري بتكوين الحزب، كما أسلفنا. ومثل هذا الاشتراط مخالف لنص المادة (16) من الدستور في اعتقادنا، والقول بإباحته يعني إباحة اشتراط حد أعلى

للأشخاص في الحزب، في حين أن صيغة نص المادة (16) المذكورة لا تستوعب الحالين ولا تسمح بأي منهما.

ويلاحظ هنا أن المسائل الإجرائية السابقة ترد في قانون الأحزاب، من أجل استكمال العناصر الشكلية، التنظيمية والإدارية للحزب، وتوفير المتطلبات اللازمة لتمتعه بالشخصية المعنوية. فإذا تبين للجهة الحكومية التي يقدم إليها طلب تأسيس الحزب، نقص في استيفاء الإجراءات أو البيانات أو المعلومات السابقة، فإن لها أن تطلب استكمالها. ولكن إذا امتنعت عن الموافقة على تأسيس الحزب بحجة نقص المعلومات رغم اكتمالها أو استيفائها، أو ادعت الحكومة أنه استجد نقص في المعلومات بعد قيام الحزب، واتخذت الحكومة في أي من هذه الحالات إجراء بحقه، فإنه يكون من حق طالبي التأسيس أو قيادة الحزب، حسب مقتضى الحال، الطعن بقرار الجهة الحكومية أمام القضاء، ويكون حكم المحكمة هو القول الفصل في هذا الشأن.

وإذا ما طبقنا المدلول الدستوري للمادة (16) من دستورنا، في ضوء الدساتير والقوانين المقارنة، على قانون الأحزاب السياسية الجديد، فإننا نتبين أوجه الخلل العديدة في هذا القانون، كما سنوضح في الفقرات التالية.

ثانياً: أثر قانون الأحزاب الجديد على الحياة الحزبية في الأردن:

1. القانون الجديد هو قانون لتصفية الأحزاب القائمة ومنع قيام أحزاب جديدة:

كان قانونا الأحزاب لعامي 1954 و 1955 الصادران أيام غلوب باشا ينصان على أن لا يقل عدد الأشخاص المؤسسين للحزب عن عشرة أشخاص.

ووفقاً للمادة (5) من قانون الأحزاب الساري المفعول الآن، وهو القانون رقم (32) لسنة 1992، فإنه لا يجوز أن يقل عدد الأعضاء المؤسسين للحزب عن (50) شخصاً. ومنذ عام 1992 حتى الآن، نشأ في الأردن، وفقاً لسجلات وزارة الداخلية (34) حزباً. أما قانون الأحزاب الجديد رقم (19) لعام 2007، فقد جعل الحد الأدنى لتأسيس الحزب (500) شخصاً. ويلاحظ على واقع الأحزاب في الأردن ما يلي:

أ. أن الغالبية الساحقة من هذه الأحزاب لم يصل عدد الأعضاء فيها إلى (500) عضواً. بل أن الواقع يؤكد أنه، باستثناء حزب جبهة العمل الإسلامي، الذراع السياسي لجماعة الإخوان المسلمين، فإن العدد الحقيقي الملتزم بالعمل الحزبي ويمكن أن يحصل على شهادة عدم محكومية وفقاً للبند (3) من المادة (5/أ) من القانون الجديد، هو أقل من (500) في أي واحد من الأحزاب الثلاثة والثلاثين القائمة.

ب. إن استقراء الواقع السياسي والقانوني للعمل الحزبي في الأردن يؤكد، أنه حتى عام 1957، كان إنشاء الأحزاب مسموحاً به وكانت ممارسة العمل الحزبي متاحة. لكنه منذ ذلك العام، أي خلال الـ (35) سنة السابقة على صدور قانون الأحزاب لعام 1992، كان إنشاء الأحزاب ممنوعاً بقرارات عرفية، وكان النشاط الحزبي جريمة يعاقب عليها القانون. بل أن الكثير من الأشخاص ممن فارقوا الحياة أو الذين لا يزالون أحياء يرزقون، تم اقتيادهم إلى السجون والمعتقلات بسبب نشاطهم الحزبي، ولاقوا من العنت ما يعجز عنه الوصف. ومثل هذه المحصلة لتجريم العمل الحزبي، قد استقرت في ذهن أجيال من الأردنيين وزرعت الخوف والرعب من ممارسة النشاط الحزبي في وجدان تلك الأجيال ونفوسهم. ذلك أنه على الرغم من وجود قانون يسمح بإنشاء الأحزاب والنشاط الحزبي خلال تلك الفترة، هو القانون رقم (15) لسنة 1955، إلا أن هذا القانون أصبح لا قيمة له أمام الحاكم العرفي والمحاكم العرفية.

جـ. وهكذا، فإن صدور الأحزاب لعام 1992، وإلغاء الأحكام العرفية، لم يلغ ذلك الذي استقر في وجدان الأردنيين ونفوسهم وما زرعته الممارسات السابقة في أذهانهم، لأن كل جيل ظل يسلم إلى الجيل الذي يليه قيم الخوف من العمل الحزبي.

د. ولعل ما سبق، يشكل سبباً جوهرياً في عدم نمو الأحزاب السياسية من حيث عدد المنتسبين إليها الملتزمين بها. ولا يجوز المقارنة بين هذه الأحزاب من حيث العدد، وبين حزب جبهة العمل الإسلامي، لأن جماعة الإخوان المسلمين التي يجسدها الحزب تنظيمياً، ظلت تمارس نشاطها على مدى أكثر من أربعين سنة قبل صدور قانون 1992، وأصبح لها تنظيمها الخاص وكوادرها المنتمية لها وجمعياتها وأنشطتها الإقتصادية واستثماراتها المالية، دون أن تتعرض لها الدولة أو تمس نشاطها. ومع صدور قانون الأحزاب لعام 1992، نشأ حزب جبهة العمل الإسلامي كإطار تنظيمي سياسي للجماعة، بإمكانياتها البشرية والتنظيمية والمالية، وأصبح هذا الحزب أكبر تنظيم سياسي في الأردن منذ لحظة إنشائه. بل أن جماعة الإخوان المسلمين لم تشأ أن تفرز نواباً أكثر من ثلث أعضاء مجلس النواب في انتخابات عام 1989، وعندما أنشأت الجماعة حزبها عام 1992، أصبح نوابها نواباً للحزب في لحظة واحدة.

هـ. على أنه بالرغم من أن الأحزاب السياسية الـ (33) غير جبهة العمل الإسلامي لم تنمُ عددياً للأسباب سابقة الذكر، إلا أنها ظلت بشكل أو بآخر تحرك الشارع السياسي ولها حضور سياسي، وللعديد منها مواقف سياسية مما يجري في داخل الأردن وخارجه، وظلت تتصدى للسلطات السياسية في العديد من ممارساتها. وزادت التحالفات ولجان التنسيق بين هذه الأحزاب من أثرها على العمل العام وفي كثير من الأحيان من تأثيرها فيه.

و. ويبدو أن السلطتين التنفيذية والتشريعية قد ضاقتا ذرعاً حتى بالأثر المحدود والتأثير المحدود للأحزاب السياسية، فقررتا تصفية الغالبية العظمى من الـ (33) حزباً دفعة واحدة، وتحقيق منع واقعي لإنشاء أحزاب جديدة، وذلك من خلال نص المادتين (5/أ و 27) من قانون الأحزاب السياسية الجديد لعام 2007،حيث جاء في هاتين المادتين ما يلي:

المادة (5/أ):

"يجب أن لا يقل عدد الأعضاء المؤسسين لأي حزب سياسي عن (500) خمسماية شخصاً على أن يكون مقر إقامتهم المعتاد في خمس محافظات على الأقل وبنسبة (10%) من المؤسسين لكل محافظة."

المادة (27):

"على كل حزب قائم تصويب أوضاعه وفقاً لأحكام هذا القانون خلال مدة لا تزيد على سنة اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون، وإذا لم يتم تصويب أوضاعها خلال هذه المدة، يعتبر الحزب منحلاً حكماً."

ويلاحظ على نص المادتين السابقتين ما يلي:

و/1. أن الحد الأدنى المطلوب من الأشخاص لتأسيس الحزب وفقاً للمادة (5/أ) هو (500) شخصاً ممن يقيمون إقامة معتادة في خمس محافظات، بحيث لا يقل عدد المشاركين في التأسيس عن (10%) أي (50) شخصاً من المقيمين في المحافظة الواحدة. فإن لم يجد الراغبون في تأسيس الحزب سوى (50) من كل محافظة، فإن ذلك يعني أن جمع الـ (500) شخصاً ينبغي أن يتم من عشر محافظات، وإن ساهم أبناء خمس محافظات فقط في الإنشاء، فإن كل محافظة ينبغي أن تساهم بـ (100) شخص من المقيمين فيها عادة.

ومؤدى هذا الحكم أنه من الناحية النظرية بل والعملية أيضاً، لا يجوز لمليون أردني من المقيمين في أكبر أربع محافظات في المملكة، هي عمان وإربد والزرقاء والبلقاء، أن يشكلوا حزباً سياسياً، لأن النص يشترط مؤسسين مقيمين في خمس محافظات وليس أربع.

وأتساءل وقد يتساءل معي الكثير من أساتذة القانون في العالم:

من حيث المبدأ التشريعي أليس هذا الحكم شاذاً كتشريع وينتمي إلى تشريعات مستر قراقوش رحمة الله عليه وعلى نوادره ؟

و/2. وإذا كانت الجهات التي تقف وراء القانون تعلم حق العلم أن خوف الأردنيين من العمل الحزبي القادم من الماضي، كما أسلفنا، قد ساهم إلى حد كبير في منع نمو الأحزاب التي نشأت على مدى الـ (15) سنة الماضية، وظل عدد المنتسبين للغالبية العظمى من الأحزاب الـ (33) القائمة أقل من الـ (500)، فهل تتصور السلطات الأردنية أمام هذا الواقع المعاش أن ينشأ في الأردن حزب جديد عدد المؤسسين فيه لا يقل عن (500) مؤسس من خمس محافظات بحيث لا يقل عدد أبناء المحافظة الواحدة المؤسسين عن (10%)؟. وإذا كانت التجربة الواقعية الماثلة تؤكد أن الجواب هو النفي، ألا يعني ذلك أن الجهات التي كانت وراء القانون ترغب في عدم إنشاء أحزاب سياسية جديدة.

و/3. وبالنسبة للأحزاب الـ (33) القائمة، فإذا كانت لم تستطع النمو خلال الـ (15) سنة الماضية، على ما أسلفنا، الأمر الذي يعني بالضرورة أن وصول عدد الغالبية العظمى منها، خلال سنة واحدة كما تنص المادة (27) السابقة، إلى (500) شخصاً من خمس محافظات على الأقل، وفقاً لما بيناه، يدخل في باب المستحيلات الواقعية، ألا يعني ذلك أن نص المادة (27) يشكل دليلاً قاطعاً بأنه جاء لتصفية تلك الأحزاب دفعة واحدة، وفي يوم واحد هو اليوم التالي لانتهاء سنة توفيق الأوضاع.

و/4. لا نعتقد أنه غاب عن ذهن الجهات التي كانت وراء النصوص السابقة، أن مدة (35) سنة من خوف الأردنيين من الحزبية والعمل الحزبي تحتاج إلى أكثر منها زمناً من أجل اضمحلال هذا الخوف تدريجياً في النفوس، وأن الإقبال على الحزبية يكون بتصاعد

تدريجي يتناسب مع الاضمحلال التدريجي لهذا الخوف. إن من البديهي أن تكون السلطات في الأردن على علم تام، إن الخوف حالة تسكن في النفوس ولا تفارقها بسهولة، والزمن مع التجربة الإيجابية وحدهما هما الكفيلان باضمحلال هذا الخوف حتى يزول. كما أن من البديهي أيضاً أن الجهات التي كانت وراء النصوص سابقة الذكر، تعرف أن مبدأ الخوف من السلطة واحد، وأن مبدأ عودة الثقة بهذه السلطة التي كانت مصدر الخوف واحد أيضاً، وأن زوال الخوف وعودة الثقة لا يحدثان بقرار من السلطة بأي حال. وإذا كانت السلطة في الدولة تعلم، أو يفترض فيها أن تعلم، أو لا يجوز لها أن تتعلل بأنها لا تعلم كل ذلك عن شعبها ومجتمعها، فإن ما جاء به القانون يشكل إجهازاً على فكرة الديمقراطية التي لا تقوم من غير أحزاب، قارفته الدولة عن علم غير قابل لإثبات العكس.

و/5. ولا نعتقد كذلك أنه غاب عن ذهن السلطات التي كانت وراء النصوص السابقة، أن تأثير الأحزاب من حيث المبدأ، لا يقاس بعدد مؤسسيها ولا بعدد المنتسبين إليها، وإنما بما تقدمه للناس من أفكار وبرامج، وأن الأحزاب السياسية في جميع الديمقراطيات المعاصرة لا تعوّل كثيراً على الأصوات التي تأتيها في الانتخابات البرلمانية من منتسبيها، وإنما تلك التي تأتيها من غير منتسبيها، ممن يؤمنون بما تقدمه وتعلنه من طروحات. ولا نعتقد أنه مقبول من السلطات عندنا أن تدعي أنها لا تعلم أن ملايين الأمريكيين الذين انتخبوا جورج بوش رئيساً لدولة أمريكا ليسو أعضاءً في حزب جورج بوش الجمهوري، وأن ملايين البريطانيين الذين انتخبوا حزب العمال البريطاني برئاسة توني بلير ليصبح هذا الحزب أغلبية في مجلس العموم ويصبح بلير رئيساً لوزراء دولته، ليسو أعضاء في حزب العمال الذي يرأسه بلير. وانطلاقاً من ذلك، فإن اعتماد السلطات الأردنية للأرقام والكيفية

والأثر الذي جاء به نص المادتين (5/أ و 27) من قانون الأحزاب الجديد، هو اعتماد تحكمي، وينطلق من أسس ودوافع غير موضوعية تستهدف الإجهاز على فكرة الديمقراطية، كما أسلفنا.

و/6. إن الأحزاب السياسية هي الوسيلة الطبيعية التي اكتشفتها البشرية لممارسة العمل السياسي والتنفس السياسي من خلالها. فإن أصبح تكوين الأحزاب مستحيلاً استحالة قانونية أو واقعية عند أي شعب من شعوب الأرض، فإنه يبتدع بشكل أو بآخر رئة سياسية لتنفسه السياسي، حتى لا يساق إلى الانفجار سوقاً. وفي الأردن، فإنه عندما استحالت على الأردنيين الحزبية قانوناً على مدى (35) عاماً، لجأوا إلى النقابات المهنية، لتصبح رئتهم السياسية التي يتنفسوا من خلالها. وحتى بعد أن سمح قانون عام 1992بإنشاء الأحزاب السياسية، فإن الخوف القادم من الماضي حول الانتماء الحزبي، ترك أثره على النسبة الأعلى من الأردنيين ودفعهم الى الاستمرار في التنفس السياسي من خلال النقابات، كما أوضحنا في المبحث السابق، وذلك بالنظر إلى أن هذه النقابات ظلت صامدة في التعبير عن التوجهات السياسية للأردنيين، دون أن تستطيع السلطة تهديمها وإلغاء فاعليتها. ومنذ عام 1994 حتى الآن، والسلطات تحاول جاهدة تحجيم النقابات وتهديمها لو استطاعت، منطلقة في ذلك من القول أن الأحزاب السياسية وليس النقابات هي التي ينبغي أن تكون وسيلة الأردنيين لممارسة العمل السياسي، واستصدرت هذه السلطات عام 1994 تفسيراً لنصوص الدستور من المجلس العالي، كما مرّ معنا، للقول بعدم الشرعية الدستورية لوجود النقابات وقوانينها وبعدم دستورية إلزام الانتماء إليها. ولذلك، فإن المادتين (5/أ و 27) السابقتين اللتين سيترتب عليها التصفية الواقعية للأحزاب والاستحالة الواقعية لإنشاء أحزاب جديدة وفقاً لمتطلبات المادة (5/أ)، نقول أن ذلك سيؤدي لا محالة إلى العودة

الواقعية لممارسة العمل السياسي من خلال النقابات و/أو من خلال إنشاء أحزاب سرية تعمل تحت الأرض، وفي الحالين سيكون ذلك، وفقاً لفهم السلطات، بالمخالفة للقوانين. ولن يكون أمام السلطات في هذه الحالات سوى أمرين أحلاهما مرّ: إما السكوت على ما تعتبره مخالفة للقوانين وإما العودة للأحكام العرفية والقرارات العرفية وسوْق المواطنين إلى السجون ليبقى الإخوان المسلمون وحدهم في ميدان العمل السياسي والحزبي المشروع. وإذا كان السوْق إلى السجون قد مورس في الماضي الذي يشكل قروناً وسطى عند الأردنيين، فإن ممارسة ذلك مجدداً لن تسمح به الظروف الأردنية ولا الظروف الدولية الحاضرة.

وأخيراً، فإنه ينبغي التأكيد على أن المادة (2/16) من الدستور تعطي للأردنيين حقاً مباشراً من الدستور في تأليف الأحزاب السياسية، دون أن تورد أي قيد عددي على هذا التأليف. وهذا هو الأصل في ديمقراطيات النظام البرلماني التي تحتوي دساتيرها نصاً مماثلاً لنص المادة (2/16) من دستورنا.

وفي المحصلة لما سبق، فإنني لا أدري إلى أين تسير الدولة الأردنية. وكل ما أتمناه هو أن تكون طواقم السلطات التي توجه دفة الدولة في الوقت الحاضر على معرفة بالطريق المناسب لبلدنا، وأنها لم تفقد بعد البوصلة التي تحدد لهم وللدولة الاتجاهات السليمة. لو كنت مكان من وضع القانون، لشرّعت بدل النصين السابقين نصاً واكتفيت به يقول:

> **"لا يجوز أن يفيد من الأموال التي تقدمها الخزينة لتمويل الأحزاب السياسية أي حزب يقل عدد أعضائه عن (500) شخصاً، ويراعى في توزيع أموال دعم الأحزاب عدد المنتسبين للحزب وعدد الأصوات التي حصل عليها مرشحوه للانتخابات البلدية والنيابية".**

فمثل هذا النص من ناحية لا يلغي وجود الأحزاب القائمة، ومن ناحية أخرى يضع حافزاً لتنمية أعداد أعضاء الأحزاب عن طريق الاستقطاب أو الدمج فيما بينها لمن يريد، وبذات الوقت يترك الأحزاب القليلة العدد على حالها لتتحمل وحدها نفقات استمرارها، ولا يعيق إنشاء أحزاب جديدة. وبالنظر إلى أن وضع نص في القانون حول التمويل المالي من الخزينة للأحزاب يدخل في باب الملاءمة والتقدير لسلطة التشريع ولا يشكل حقاً دستورياً للأحزاب إبتداءً وإنما التمويل مصدره نص القانون وليس نص الدستور، فإن السلطات من الناحية الواقعية، تستطيع أن تقصر تعاملها على الأحزاب التي استوفت شرط تمويلها من خزينة الدولة، إنطلاقاً من سند قانوني.

2. قانون الأحزاب الجديد هو قانون عقابي:

إن القانون الجديد دخل على الجانب الموضوعي المتعلق بالأحزاب، وفرض على الحزب الذي يخترق المستحيلات الواقعية سابقة الذكر ويتمكن من النشوء، جملة من المحددات التي تستعصي على تحديد مدلول لها، سواء من الناحية القانونية أو حتى من الناحية الفقهية، وجعل من مخالفتها جريمة عقوبتها الحبس أو الغرامة وفقاً للمادة (25/د)، ومن ذلك الجرائم التالية:

أ. عدم تقيد الحزب بمبدأ التعددية السياسية في الفكر والرأي والتنظيم (المادة 22/ب).

وهنا نجد أنه من السهولة بمكان على أي جهة حكومية أو جهاز من أجهزتها، إتهام الحزب بأنه لم يتقيد بمبدأ التعددية السياسية في الفكر أو في الرأي أو في التنظيم، لأن هذه العبارات رحبة المدلولات واسعة المضامين.

ب. عدم تقيد الحزب بالمحافظة على استقلال الوطن وأمنه وصون الوحدة الوطنية أو تمييزه بين المواطنين، وعدم نبذ العنف بجميع أشكاله (المادة 22/جـ).

وهنا نجد أيضاً، أن من السهولة بمكان اعتبار أي قول أو فعل أو سلوك يصدر عن الحزب، يشكل عدم تقيد بالمحافظة على إستقلال الوطن أو أمنه

أو وحدته الوطنية، كما أن تأييد المقاومة العراقية أو اللبنانية أو الفلسطينية التي تستخدم العنف ضد الأعداء، يدخل في إطار العمل الجرمي الذي يستوجب عقوبة الحبس.

جـ. تدخل الحزب في شؤون الدول الأخرى أو الإساءة لعلاقات المملكة السياسية بغيرها من الدول والإخلال بها (المادة 22/ز).

وغني عن القول هنا أن نقد السياسة الأمريكية وسلوك الدولة الأمريكية، ونقد السلوك الصهيوني وما تقوم به إسرائيل يدخل تحت هذا البند.

د. عدم الالتزام بتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولي المسؤولية أو المشاركة فيها (المادة 22/د).

وهنا نجد أن عبارة "تكافؤ الفرص" تتسع لتمكين أية جهة حكومية أو أي جهاز من أجهزتها من توجيه الإتهام إلى الحزب بأنه لا يلتزم بتكافؤ الفرص بين المواطنين.

هـ. استخدام مقار ومباني المؤسسات الدينية ودور العبادة لأي نشاط حزبي (المادة 13/جـ). وحيث أن اصطلاح "النشاط الحزبي" واسع وفضفاض، فإن من السهولة بمكان إدخال ما يصدر عن أي حزبي داخل هذه المؤسسات تحت الاصطلاح المذكور واعتبار ذلك جريمة.

إن كل واحدة من العبارات السابقة فضفاضة المضمون، ويستحيل على أي سلطة تشريعية أو عقل قانوني أن يحدد ما يندرج تحتها، الأمر الذي يجعل، كما قلنا، إدعاء أية سلطة حكومية، بأن ما صدر عن الأحزاب من طروحات ومواقف، مخالف لمدلول العبارات المذكورة، كاف لقتل هذه الأحزاب في أي وقت تريده تلك السلطة، عن طريق توجيه الإتهام إليها وسوقها إلى المحاكم الجزائية وتوقيع العقاب عليها، لأن القانون فرض عقوبة الحبس بالإضافة إلى الغرامة على مخالفة تلك المسائل التي لا يوجد لها مدلول محدد أو منضبط. وهذا يجعل من قانون الأحزاب قانوناً عقابياً

تستطيع الحكومة بمقتضاه أن تعبث بحق الأردنيين في تكوين الأحزاب وممارسة الحياة الحزبية.

والملفت للنظر أن عقوبة الحبس والغرامة، امتدت فوق ما سبق، لتشمل مسائل لا يمكن لأي عقل قانوني أن يعتبرها جريمة. فالمادة (25/د) من القانون تنص على ما يلي:

"يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز مائتي دينار كل من ارتكب مخالفة لأحكام القانون ولم ينص على عقوبة خاصة بها."

ومن هذه المسائل التي يشملها العقاب بالحبس أو الغرامة، على سبيل المثال، ما يلي:

- استخدام الحزب لمركز أي نادي أو نقابة أو جمعية خيرية أو دينية في نشاطه (المادة 13/ب).
- نشر الحزبية بين القضاة (المادة 22/و).
- عدم احتفاظ الحزب في مقره الرئيسي بالنظام الأساسي للحزب، أو بأسماء أعضاء الحزب، أو الأعضاء المؤسسين، أو اعضاء القيادة وعناوينهم وأماكن إقامتهم (المادة 23/أ ، ب).
- عدم وجود سجل لقرارات قيادة الحزب (المادة 23/جـ).
- عدم عقد الحزب لمؤتمره الدوري العام أو انقضاء مدة أكثر من سنتين بين دورات الانعقاد (المادة 6/ح/1).

إن مخالفة الحزب لأي أمر من الأمور الواردة أعلاه، يجعل الحزب وقيادة الحزب مقارفة لجريمة عقوبتها الحبس والغرامة. ومثل هذا النوع من الجرائم غريب على الفكر القانوني الجزائي، وغريب على القوانين التي تنظم الأحزاب السياسية. بل إن التجريم والحبس على الأفعال المذكورة، تعطي لكل منتم إلى هذا الوطن حق القول، أن النظرة الأولية لمشروع قانون الأحزاب، توحي بأننا أمام قانون يصادر بعقوباته

حريات دستورية كفلها الدستور للأردنيين، ولا ندري من أية دولة من الدول ذات الحكم الفردي تم استقاء نصوص مشروع هذا القانون.

3. قانون الأحزاب الجديد يعاقب قيادات النقابات أيضاً:

إن تطبيق عقوبة الحبس والغرامة على مقارفة جريمة "استخدام مقار النقابات والجمعيات والأندية لمصلحة أي تنظيم حزبي"، بالصيغة التي أوردها نص المادة (13/ب) من القانون، لا تقتصر على أعضاء الحزب أو قياداته، وإنما تسري بالضرورة على قيادات النقابات والجمعيات والأندية التي جرى استخدام مقارها. ويلاحظ هنا أن كلمة "استخدام"، تستعصي على التحديد أيضاً، ومن ثم فإنه يمكن لأية جهة حكومية أن تدخل تحتها الكثير من الأمور. وعلى سبيل المثال، فإذا كان هناك مهرجان خطابي حول الاعتداءات التي تقع على أبناء الأمة في فلسطين والعراق ولبنان، فإن من السهولة بمكان اعتبار ما يصدر عن أي قيادي حزبي يشارك في خطبة في المهرجان، جريمة تدخل تحت النص المذكور، بل واعتبار قيادة النقابة المعنية مقارفة لذات الجريمة.

4. قانون الأحزاب الجديد يفرق بين الأردنيين ويخالف نص المادة (1/6) من الدستور:

إن البند (2) من المادة (5/أ) من قانون الأحزاب، حددت على نحو آمر الشروط التي ينبغي أن تتوافر في الأعضاء المؤسسين للحزب مثل، أن لا يكون محكوماً بجناية أو بجنحة ... الخ، وأن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية، وأن لا يقل عمره عن ثماني عشرة سنة، وأن لا يكون عضواً في أي حزب أردني آخر، وأن لا يكون من المنتسبين للقوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية أو الدفاع المدني، ومثل هذه الشروط مألوفة في قوانين الأحزاب.

لكن غير المألوف مما أوردته المادة المذكورة هو:

أ. أن يكون من يشترك في تأسيس الحزب أردنياً منذ عشر سنوات على الأقل كما ينص البند (2) من المادة (5/أ) المذكورة. ولا ندري ما هي حكمة هذا الشرط التحكمي، خاصة إذا علمنا أنه وفقاً لقانون الجنسية، فإن من يحصل على الجنسية الأردنية يكون قد أقام في الأردن مدة السنوات التي يتطلبها القانون، وتوافرت فيه شروط المواطن الصالح، وفقاً لما ينص عليه قانون الجنسية، ويتمتع بكامل حقوق المواطن الأردني.

يضاف إلى ذلك أن ما جاء في البند (2) المذكور يخالف نص المادة (1/6) من الدستور الأردني التي تنص على ما يلي:

"الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين."

ومن الواضح هنا أن الشخص الذي يكتسب الجنسية الأردنية، يصبح أردنياً منذ لحظة هذا الاكتساب، ويدخل فوراً تحت اصطلاح "الأردنيون" الوارد في مطلع النص، ومن ثم فإن اشتراط مضي عشر سنوات على الأقل على أردنيته من أجل المشاركة في تأسيس حزب، فيه تمييز واضح وكبير ضده، ومصادرة لحقه الذي تكفله له المادة الدستورية المذكورة، ويجعل نص المادة القانونية مخالفاً لنص المادة الدستورية لا محالة.

ب. أن لا يدّعي من يشارك في تأسيس الحزب بحماية أية جهة غير أردنية وفقاً لنص البند (5) من المادة (5/أ) من القانون. ولا ندري من كان وراء استخدام اصطلاح "حماية" البغيض. فإذا كان مقصوداً به عدم التمتع بجنسية أخرى، فإن ذلك يفتئت على نصوص قانونية أخرى تبيح للمواطن الأردني أن يكتسب جنسية ثانية مع احتفاظه بجنسيته الأردنية، مع العلم بأن الكثير ممن تمتعوا بجنسيات أجنبية قد تسلموا مسؤوليات وزارية في الأردن وغدوا نواباً وأعياناً في سلطته التشريعية، وأصبحوا شركاء في صنع القرار السياسي، على الرغم من مخالفة ذلك لنص البند (ب) من المادة (1/75) من الدستور. وإذا كان

الدستور قد اقتصر عدم جواز الجمع بين الجنسية الأردنية وجنسية أخرى على النواب والأعيان، فإن نص البند (5) من المادة (5/أ) من القانون يصبح مخالفاً لنص المادة (6) من الدستور.

5. القانون الجديد يحيل الى نظام تصدره الحكومة ليكون لها سلطة مطلقة في منح المال وحجبه عن الأحزاب:

أمضت الأحزاب ووزارة التنمية السياسية والحكومة واللجان المشتركة فترة طويلة في مناقشة ضرورة قيام الدولة بالمساهمة في تمويل الأحزاب من أموال الخزينة، وذلك أسوة بدول الديمقراطيات المعاصرة، لأن الأحزاب مؤسسات وطنية سياسية، ومن المفروض أنها تمارس دورها في توجيه الحياة السياسية وتجسيد دور المواطنين في المشاركة في صنع القرار ومراقبة عمل السلطات. هذا فضلاً عن أنه لا إمكانية لوجود الديمقراطية من غير أحزاب فاعلة. وبالنظر إلى أن الدخل المالي لهذه الأحزاب المتأتي من اشتراكات الأعضاء والتبرعات لا تكفي لتمويل الدور الذي تقوم به الأحزاب، فقد نصت القوانين في الديمقراطيات المعاصرة على مساهمة الخزينة في هذا التمويل، وأصبح ذلك أمراً مستقراً. وهنا ينبغي أن نلاحظ ما يلي:

أ. إن قوانين الديمقراطيات المعاصرة لا تترك أمر مساهمة الخزينة في تمويل الأحزاب خاضعاً لمزاج الحكومات تحدده على النحو الذي تريد منحاً أو حجباً، وإنما تضع في هذه القوانين الأسس والمعايير التي ينبغي على الحكومات أن تلتزم بها في هذا المجال، مثل مقدار المساهمة المقطوعة التي تقدم للحزب عند إنشائه، والمبلغ الذي يتم دفعه للحزب عن كل عضو فيه، ومقدار المبلغ الذي يدفع للحزب عن كل صوت يأتيه في الانتخابات العامة، وعن كل نائب يفوز في الانتخابات من الحزب ... الخ. ومثل هذه الأسس تكون واضحة وثابتة في القوانين ولا تستطيع الحكومات أن تخالفها أو تعبث بها عند وضع الأنظمة (اللوائح) التنفيذية لهذه القوانين، سواء كانت الأحزاب موالية للحكومة أو معارضة لها.

ب. أما قانون الأحزاب الجديد في الأردن، فقد جاء بنص شاذ وغريب في المادة (19) عندما نصت على ما يلي:

المادة (19):

"يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في تمويل الأحزاب من أموال الخزينة وفقاً لأسس وشروط تحدد حالات المنح أو الحرمان وآليات ووسائل الصرف بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية".

إن هذا النص فضلاً عن غرابته وشذوذه، هو مخالف للدستور أيضاً. ذلك أن النظام الذي تصدره الحكومة وفقاً للدستور الأردني، إما أن يكون نظاماً مستقلاً تصدره الحكومة استناداً إلى الدستور مباشرة، كما هو الحال في الأنظمة المحصورة في المواد (120 و 114 و 2/45) من الدستور، وإما أن يكون نظاماً تنفيذياً وظيفته مجرد تفصيل لما أجمله القانون، دون إضافة أي حكم موضوعي جديد إليه وذلك وفقاً للمادة (31) من الدستور. والجدير بالذكر أن النظام الذي تتحدث عنه المادة (19) من قانون الأحزاب المتعلق بأسس وشروط حالات المنح أو الحرمان المتعلقة بتمويل الأحزاب السياسية من أموال الخزينة، ليس نظاماً تنفيذياً لأن هذا النظام سيدخل على الجانب الموضوعي وليس الإجرائي أو الإداري لتمويل الأحزاب، وبالتالي، فإن النظام الذي تصدره الحكومة في هذا المجال هو **نظام تفويضي**، بمعنى أن السلطة التشريعية بمقتضى نص المادة (19) السابقة تفوض السلطة التنفيذية بإصدار أنظمة تعالج مسائل موضوعية ينبغي أن تعالجها القوانين، في حين أن الدستور الأردني والنظام الدستوري الأردني بوجه عام لا يعرف الأنظمة التفويضية ولا يبيحها. وبدلاً من الأنظمة التفويضية، فإن الدستور الأردني أعطى السلطة التنفيذية صلاحية إصدار قوانين مؤقتة لها قوة القانون لمعالجة المسائل الموضوعية عند توافر الشروط التي نصت عليها المادة (1/94) من الدستور.

وينبني على ما سبق، أن المادة (19) من قانون الأحزاب مخالفة للدستور، لأن السلطة التشريعية لا تملك تفويض السلطة التنفيذية بصلاحياتها لتشريع قواعد وأحكاماً عامة ومجردة تعالج مسائل موضوعية بأنظمة تفويضية بدلاً من القانون.

جـ. وفوق ما سبق، فإنه لمن الغرابة والشذوذ أن يكون للسلطة التنفيذية ـ الحكومات ـ سلطة مطلقة في وضع أسس وشروط منح التمويل للأحزاب أو الحرمان منها، بمقتضى نظام تصدره، إذ أن هذا يؤدي إلى إعطاء الحكومات سلطة مزاجية وعبثية في تغيير الأسس والشروط المذكورة في أي وقت تريد. بمعنى أنه من السهولة على الحكومة بمكان، أن تتساهل في وضع الأسس والشروط والمبالغ التي تدفعها الخزينة عندما تكون الأحزاب مؤيدة لتوجهاتها، وأن تتشدد في هذه الأمور عندما تكون الأحزاب معارضة لسياساتها وتوجهاتها.

وفي المحصلة، فإنه لا المنطق الدستوري ولا مبدأ الملاءمة يسمح بإعطاء الحكومة سلطة مطلقة في مجال تحديد الأسس والشروط والمبالغ المالية التي تساهم بها الخزينة في تمويل الأحزاب السياسية.

6. ونداء أقول فيه: لقد بلغ السيل الزبى:

وبصفتي مواطناً أردنياً، فإن المادة (17) من الدستور تعطيني الحق في مخاطبة السلطات العامة لأتساءل بصوت مرتفع وأقول: من هم الذين أشاروا على السلطتين التنفيذية والتشريعية بالموافقة على نصوص قانون الأحزاب الجديد لعام 2007؟ إنني عاتب عليهم كثيراً، لأن وطنهم وشعبهم يستحق منهم أفضل من ذلك، كما أن الديمقراطية التي يتطلع إليها الأردنيون، تستحق منهم الإنتماء إلى دائرة الحريات، وليس إلى دائرة العقل العرفي.

وأتساءل مرة أخرى انطلاقاً من حقي الذي تكفله المادة (17) من الدستور وأقول: هل يعلم المستشارون والناصحون بما سبق ذكره من المفارقات التي تسلب الحقوق والحريات الدستورية الحزبية، التي قام على أساسها ومن منطلقها قانون الأحزاب الجديد؟ فإن كانوا لا يعلمون فتلك مصيبة، وإن كانوا يعلمون فالمصيبة أعظم!!.

ومن ناحية أخرى، فإن كان الأمر ليس أمر مستشارين وإنما أمر المسؤولين عن توجيه سياسة الدولة، فإني أقول لهم، رفقاً بالدستور والحقوق والحريات أيها المسؤولون، وكفى تجاوزات على دستورنا وانتهاكات لحقوقنا وحرياتنا. إن الشعب الأردني أيها المسؤولون قد ضاق ذرعاً بما جرى ويجري من اعتداءات عليه، وقد بلغ السيل الزبى، فلا توصلوا شعبكم إلى حدود الانفجار وتعرضوا مجتمعنا ودولتنا إلى ما لا يحمد عقباه، ولا أزيد!

ثالثاً: نظرة إلى القانون بالمقارنة مع قوانين الأحزاب في الديمقراطيات المعاصرة:

ومرة أخرى نقول، أنه إذا كان من هم وراء القانون ينطلقون من فكرة الديمقراطية فعلاً، فليتخذوا قدوة لهم قوانين أحزاب من ديمقراطيات معاصرة، كانت قد عانت من تعسف الحكومات واداراتها، وانتقلت في ظل حكم تلك السلطات، إلى رحابة حكم ديمقراطي يستند إلى نصوص دستورية تجعل حق إنشاء الأحزاب السياسية نابعاً من تلك الدساتير، دون أن تتحايل على هذا الحق فتفرغه من محتواه بموجب قوانين تطلق عليها قوانين الأحزاب.

وعلى وجه التحديد، فلننظر إلى دولتين مثل إيطاليا وألمانيا مثلاً، لنجد أن هاتين الدولتين كانتا حتى نهاية الحرب العالمية الثانية تحكمهما نظم سياسية فردية متسلطة، حيث كانت تشكل إرادة الزعيم الأوحد في كل منهما، موسيليني في ايطاليا وهتلر في ألمانيا، أساس الحكم. وقد فرض هذا النوع من الحكم في كل منهما واقعاً سياسياً واجتماعياً واقتصادياً وقانونياً وإدارياً، يختلف كل الاختلاف عما هو الحال في بريطانيا وفرنسا آنذاك، ويقترب كل الاقتراب من واقع أنظمة الحكم في العالم الثالث، ومنها العديد من دول الوطن العربي خلال تلك الفترة التاريخية، أي

الفترة التي أنهتها الحرب العالمية الثانية. ومع انتصار الحلفاء في الحرب المذكورة، وانهيار النظام في الدولتين، صدر في كل منهما دستور ينشئ من الصفر نظاماً سياسياً ديمقراطياً، أعطى للمواطنين حق إنشاء الأحزاب السياسية كما هو الحال في الدستور الأردني الذي ينتمي الى جيل الدستورين الإيطالي والألماني.

وهنا نجد أن المادتين (18 و 49) من الدستور الإيطالي لعام 1947 وتعديلاته تنصان على ما يلي:

Article 18:

“Citizens have the right freely and without authorization to form associations for those aims not forbidden by criminal law .

وبالعربية:

المادة (18):

"للمواطنين الحق في إنشاء التنظيمات (أحزاباً/نقابات) بحرية، وبدون أي ترخيص لتحقيق أهداف لا تكون ممنوعة في قانون العقوبات".

Article 49:

“All citizens have the right to freely associate in political parties in order to contribute by democratic methods to determine national policy”.

وبالعربية:

المادة (49):

"لجميع المواطنين وبحرية التجمع في أحزاب سياسية من أجل المشاركة بالوسائل الديمقراطية في رسم السياسة الوطنية"

كما نجد أن المادتين (9 و 21) من الدستور الألماني لعام 1949 وتعديلاته تنصان على ما يلي:

Article 9:

“1- ِAll Germans have the right to form associations and societies.

2- Associations, the objects or activities of which conflict with criminal law….. are prohibited."

وبالعربية:

المادة (9):

"1- لجميع الألمان حق تكوين التنظيمات (الأحزاب/ النقابات) والجمعيات.

2- تعتبر التنظيمات (الأحزاب/النقابات) التي يتعارض نشاطها مع قانون العقوبات ممنوعة".

Article 21:

"The political parties participate in the forming of the political will of the people. They may freely established".

وبالعربية:

المادة (21):

"تقوم الأحزاب السياسية بالمشاركة في تشكيل الإرادة السياسية للمواطنين، ولهذه الأحزاب الحرية في النشوء".

ويلاحظ أن كلاً من النصين الإيطالي والألماني يتفقان من حيث الأساس مع المادة (2/16) من الدستور الأردني الذي ينتمي إلى جيل الدستورين المذكورين ذاته. ومع ذلك، لنقارن حالنا في الأردن، مع حال الحياة الحزبية في الدولتين المذكورتين، من حيث نموها ودورها الذي تصاعد حتى أصبحت الأحزاب في تلك الدولتين تتناوب على الحكم خلال فترة قصيرة من الزمن.

ولعل الحديث بشيء من التفصيل عن المقارنة مع ألمانيا التي سنكتفي بعرض قانون الأحزاب فيها، يجعل الصورة أكثر وضوحاً، فلقد خرجت ألمانيا من الحرب العالمية الثانية منهوكة القوى، مدمرة البنيان، ومقسمة إلى دولتين، شرقية وغربية، موزعتين بين قوتين دوليتين، فأصبحت ألمانيا الشرقية تسبح في فلك معسكر الإتحاد السوفييتي المعادي للمعسكر الغربي، في حين جثمت قوات المعسكر الغربي على أرض ألمانيا الغربية. كانت حالة ألمانيا المدمرة والمقسمة والمحتلة في تلك الفترة، إن لم تكن أكثر

سوءاً من العديد من الدول العربية، فمثلها على الأقل. ومع ذلك، فإنه من ناحية الحياة الحزبية، فإن الألمان وضعوا نص المادتين (9و21) سابقتي الذكر من دستورهم محل التطبيق، بكل أمانة وإخلاص وجدية، دون أن تشكل ظروفهم السيئة نتيجة التدمير والتقسيم والاحتلال ووصاية الحلفاء عليهم، أعذاراً تصادر الحكومات بموجبها حرية الشعب الألماني وحقه في تكوين الأحزاب ونموها ثم تناوبها على الحكم. بل العكس من ذلك هو الذي حدث. فقد وجد الألمان أن الإعلاء من شأن الحقوق والحريات، هو وسيلتهم للنهوض، وخلق نظام جديد في المجالات السياسية والاقتصادية والإجتماعية والإدارية والثقافية. وفي مجال الأحزاب، للنظر إلى القانون الذي يحكم هذه الأحزاب ويرعاها ويكفل نموها وتقدمها لتحقيق ضمان مستمر لسلامة الحكم ورعاية الحقوق والحريات.

فالقانون الحالي الذي يحكم الأحزاب في ألمانيا، هو القانون الصادر في 1967/7/24، المنشور في الجريدة الرسمية الفيدرالية رقم (1) الصفحة (773) المعدل في 1994/12/31 في التعديل المنشور في الجريدة الرسمية الفيدرالية رقم (1) الصفحة (149). ويتكون هذا القانون من (41) مادة، وتتحدث المواد من (18 – 41) عن كيفية تمويل الحزب والتبرعات له، ودور الدولة في تمويله والمعدلات الحسابية التي يتحدد على أساسها حصة كل حزب من التمويل، وشروط اقتراض الحزب خلال السنة من هذه الحصة وكيفية تقديم طلبات الإقتراض ومواعيدها ومقدار ما تدفعه الخزينة العامة لدعمه في الانتخابات البرلمانية والمحلية، وتدقيق الحسابات وغيرها من المسائل المتعلقة بالشؤون المالية. أما المواد من (1 ـ 17) من القانون، فتتحدث عن تعريف الحزب ودوره وواجباته في التعبير عن إرادة المواطنين في المجالات كافة، وتشكيل الرأي العام، وتأثيراته في توجه الحكومات، وضرورة أن يكون للحزب نظام وبرامج، والشكل التنظيمي للحزب وكيفية إنتخاب قيادته ولجانه، وممثليه، والمحكمة الخاصة بالحزب لتفسير نصوص نظامه وقراراته والفصل في الخلافات داخله، وكيفية اختيار من يرشحهم الحزب للإنتخابات البرلمانية. على أن من يتفحص الـ (41) مادة المذكورة لا يجد سوى فعل واحد معاقب عليه، وهذا الفعل وفقاً للمادة (23/أ) من القانون هو تلقي

الحزب لتبرعات غير مشروعة أو استخدام أمواله بطريق غير مشروع. أما العقوبة على هذا الفعل فهي، حسم ضعف مبلغ التبرع أو المال المستخدم بطريق غير مشروع من المخصصات التي تدفعها له الدولة، وتسليم هذا المبلغ المحسوم إلى رئاسة مجلس الأمة الألماني ليتم توزيعها على المؤسسات الخيرية خلال السنة المالية اللاحقة!!.

لقد مرّ المجتمع بحقبة من الزمن، كان خلالها محكوماً بالدم والحديد من الحكم النازي وفرديته وتسلطه، كما كان العالم العربي محكوماً بتسلط سلاطين الدولة العثمانية وولاتها. وزال الحكم النازي في أواخر الربع الثاني من القرن العشرين كما زال حكم آل عثمان في أواخر الربع الأول من ذات القرن، ووضعت ألمانيا دستوراً ديمقراطياً يرعى الحقوق والحريات، كما فعلت العديد من دول الوطن العربي. ولكن في الوقت الذي وضعت فيه نصوص الدستور الألماني في التطبيق الحقيقي من خلال قوانين ناضجة، لتنمو في ظلها الحقوق والحريات، وينطلق العقل عندهم إلى مجالات الإبداع والتقدم، ولتصبح ألمانيا نموذجاً يحتذى، وقوة اقتصادية عالمية هائلة، أُفرغت نصوص الدساتير العربية في التطبيق من محتواها بموجب قوانين قيدت الحريات وعمّدت فردية السلطات، ليصبح العقل العربي خائفاً مرتعشاً تحت وطأة القيود التي فرضت على حريته من قبل إدارات وحكومات أصبحت القيود عندها هي الأصل والحرية هي الإستثناء، ووصلنا إلى عصر العولمة ونحن نرسف في أغلال تلك القيود.

وإذا كانت الأحزاب السياسية هي الرئة للتنفس السياسي في المجتمع، وهي وسيلة توعية الناس بحقوقهم وحرياتهم، والأداة الضابطة لتوازن السلطات، والرقيبة السياسية على الخروج على مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية، فقد تم منعها أو تقييد حركتها أو وضع العقبات في وجه نشوئها أو نموها، بقوة الدولة وسلطتها، والدستور مغيب أو مجمد أو ممنوع الحراك.

ولقد آن أوان التغيير في النهج والأسلوب والمفاهيم.

رابعاً: المحصلة والمقترح:

إن ما سبق يؤكد أن قانون الأحزاب برمته لا يصلح أساساً لحياة حزبية أو ممارسة ديمقراطية، لأنه ينطلق من مبدأ أن القيود والعقوبات هي الأصل، وأن الحرية الدستورية هي الإستثناء فيه. كما يؤكد أن الحدة والإنفعال التي عكستها الظروف القائمة في بعض دول الجوار على سلوك الحكومات، جعلتها تتعامل بروح عرفية في تشريعها لنصوص قوانين الحريات.

إن من حق كل منتم أن يتساءل: إلى متى يستمر تخلفنا وعندنا في هذا الوطن من المؤهلين المغيبين وأصحاب الكفاءات المغيبة، من يستطيعون إدارة دولة عظمى!!.

إن الأردنيين يتمنون الإقتداء بقانون تسجيل الأحزاب السياسية الصادر في بريطانيا عام 1998، انطلاقاً من أن المصدر التاريخي للدستور الأردني والنظام البرلماني هو الدستور البريطاني. ذلك ان المادة الأولى من هذا القانون تنص على ما يلي:

Article (1):

1. There shall be a register to be known as the register of political parties
2. The register shall be maintained by the registrar or other officer who performs the duty of registration of companies Act 1985."

وبالعربية:

المادة (1):

"1. ينشأ سجل يسمى سجل الأحزاب السياسية.

2. يقوم على هذا السجل مراقب الشركات أو أي من الموظفين الذين يتولون تسجيل الشركات في كل من انجلترا وويلز مقتضى قانون الشركات لعام 1985".

وإذا كان الوصول إلى الصيغة الإنجليزية غير ميسور في الوقت الحاضر، فإن الأردنيين يمكن أن يتطلعوا إلى الاقتداء بقانون الأحزاب السياسية الألماني المستند إلى نصوص دستورية مماثلة لنصوص الدستور الأردني، ليكون قانون الأحزاب الذي يصدر عندنا،

القانون العصري الذي طال انتظار الأردنيين له، قانون الحريات الحزبية وليس قانون النصوص العقابية.

وبالتأكيد فإن الأردنيين يستحقون أفضل بكثير من قانون الأحزاب المطروح عليهم، وذلك حتى يتمكنوا من التأسيس لحياة حزبية وحياة ديمقراطية، طال انتظار هؤلاء الأردنيون لها.

وقد آلمني جداً ما صاحب طرح القانون عندما كان مشروعاً، من تصريحات لوزراء لم يتورعوا في نسبة ما احتواه مشروع قانون الأحزاب إلى توجيهات جلالة الملك، لأني واثق أن جلالته لا يقبل بأي مساس بالحقوق والحريات الدستورية، ولا يقبل بوضع مستحيلات أمام إنشاء الأحزاب، ولا بإنشاء أحزاب ديكورية تقف وراء قيامها الحكومات. ليس من حق أحد، وزيراً كان أم غير وزير، أن يتستر خلف جلالة الملك ليداري بهذا التستر ما يصدر عنه. يكفيني ما قلت ولا أريد في هذا المجال أن أقول المزيد.

وفي هذا المجال، فإنني أدعو إلى صدور قانون أحزاب تكون الحرية فيه هي الأصل والقيد هو الإستثناء،قانون أحزاب يقوم على الثقة بالمواطن وبانتمائه، دون أن يتضمن عقوبات أو ممنوعات أو شروط تجعل إنشاء الحزب من المستحيلات، قانون أحزاب يكتفي بالنص على أن تكون غايات الحزب وأنشطته غير ممنوعة بقانون العقوبات الذي يسري على المواطنين جميعاً، قانون أحزاب يمكّن الناس من ممارسة حريات طال انتظارهم لها، ويأخذ بيدهم للتجمع في مؤسسات حزبية تكون فاعلة في الحياة السياسية، ويكون القضاء وحده هو الرقيب على مشروعية أنظمتها وبرامجها ونشوئها وسلوكها، واستمراريتها أو إغلاق أبوابها، قانون أحزاب تكون مضامينه غير خاضعة لأهواء حكومات وإدارات بعينها، فلعل الممارسة الحزبية في ظل هذا القانون تلغي بشكل تدريجي عنصر الخوف من ممارسة الحرية الحزبية، الذي تراكم في وجدان الناس وعقولهم على مدى عشرات السنين بسبب سلوكيات السلطة العرفية، قانون أحزاب تدفع فيه الدولة بسخاء لتمويل الأحزاب في نشاطها، وعقد مؤتمراتها، وتغذية

مشاركاتها في الانتخابات المحلية والبرلمانية، وتمويل مطبوعاتها، وفتح وسائل إعلام الدولة أمام طروحاتها،وتمكينها من اجتذاب أهل الفكر والرأي، لتكون المحصلة في النهاية مشاركة حقيقية للمواطنين في صنع القرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي يحكم حياتهم، وانتهاء التفرقة القائمة بين مواطنين موالين ومقربين وبين مواطنين غير موالين ومستبعدين، لأن الموالاة والانتماء الى الوطن مفترضة في كل مواطن، ومن يخرج على مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية فالقانون والقضاء العادل له بالمرصاد .

كما أنني أدعو الحكومة الى تجميد إصدار القانون، ليصار إلى تشكيل لجنة من كافة الأطياف السياسية، ومعهم ممثلين عن الحكومة لوضع مسودة لمشروع قانون للأحزاب السياسية انطلاقاً من المبادئ السابقة، بحيث تكون نصوص قانون الأحزاب الألماني، الذي يشكل نموذجاً ديمقراطياً في العالم أساساً ينطلقون منه، ليتم تقديم هذه المسودة الى الحكومة، فلعل هذه المسودة تصبح قانوناً بديلاً يعبّر عن توجهات الشعب الأردني وتطلعاته، لأن هذا الشعب هو في النهاية جمل المحامل، لما يصدر عن السلطات كافة. وثقتي كبيرة في أن القانونيين وغير القانونيين المخلصين، على مستوى من الوعي والثقافة، يمكنهم من التطلع الى تشريعات للحريات، تتجاوب مع ما استهدفته أحكام الدستور نصاً وروحاً، وتستلهم ما تغيّاه آباء دستورنا، عندما استخلصوا نصوصه من أفضل الدساتير الديمقراطية المعاصرة.•

• ونلفت عناية القارىء الكريم هنا إلى أننا سنتناول التأصيل الفكري والتاريخي للأحزاب في النظام البرلماني الذي أخذ به دستورنا، في الفصل الثاني الذي يتحدث عن التنمية السياسية

المبحث الخامس

موضوع الثقة مرة أخرى ! •

كانت دعوتي لإعطاء محاضرة في مدرج مجلس النـواب يـوم الإثنـين 2005/5/30، حـول الدستور الأردني بين النظرية والتطبيق، وحضور البرلمانيين والمهتمين بالشأن الدسـتوري، أمراً غير مسبوق في الحياة البرلمانية عندنا.

وإذا كان وقت الساعة المخصص للمحاضرة التي ألقيتها شـفوياً، قـد اسـتدعى الاقتصـار على شرح موجز لعدد محدود مـن النصـوص الدسـتورية، كـان آخـر موضـوع فيهـا هـو موضوع الثقة، ثم بيان كيفية مخالفة الحكومات للنصوص المذكورة، فقـد أثـار موضـوع الثقة بالحكومة اهتماماً كبيراً لـدى السـادة البرلمـانيين، واحتـل جـزءاً كبـيراً مـن السـاعة الثانية المخصصـة للأسـئلة والتعقيبـات والمناقشـات. لكـن الـذي شـد انتبـاهي في الأيـام اللاحقة للمحاضرة، هو كثرة الاتصالات بي مـن نـواب لم يتمكنـوا مـن حضـور المحـاضرة، ومن نواب حضروها واستجدت لديهم تساؤلات بشأن ما قلت، هـذا فضـلاً عـن العديـد من المهتمين بالشأن السياسي والدسـتوري. وكـان المحـور الأسـاسي لهـذه الاتصـالات هـو موضوع الثقة بالحكومة. ومن أجـل هـذا، فـإني سـأعرض هنـا بشيـء مـن التفصـيل لمـا أوجزته في المحاضرة عن موضوع الثقة، وذلك على النحو التالي:

أولاً: ورد موضـوع الثقـة بالحكومـة في المـادتين (53 و 54) مـن الفصـل الرابـع مـن الدستور المخصص للسلطة التنفيذية (المواد 28-61). وقد قسـم الدسـتور هـذا الفصل الى قسمين:

• تم نشر هذا الموضوع في جريـدة الدسـتور الصـادرة في عـمان بتـاريخ 2005/6/7. ومـع أن الصـحف اليوميـة ليست المكان المناسب لمثل هذا الموضوع بجوانبه الفنية الدقيقة، إلا أن اتصالات الكثـيرين وتسـاؤلاتهم عـلى مدى أيام، التي أثارتها محاضرتي في مجلس النواب بتاريخ 2005/5/30، دفعتني الى ذلك.

القسم الأول: ويتحدث عن الملك وحقوقه في المواد (28-40)،

و

القسم الثاني: يتحدث عن الوزراء (الحكومة)، وذلك في المواد من (41-61).

وبالنسبة للمادة (53)، فإننا نجد هذه المادة بفقراتها الثلاث تتحدث عن طرح الثقة وآثاره الدستورية وذلك على النحو التالي:

"1. تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب.

2. إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل.

3. وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه إعتزال منصبه."

وطرح الثقة وفقاً للصيغة الواردة في هذه المادة، كما يفهمه الفقه الدستوري، يأتي من مجلس النواب وحده، ويختلف جذرياً عن موضوع طلب الثقة الذي تتحدث عنه الفقرة (3) من المادة (54) كما سنرى، لأن طلب الثقة يأتي من الحكومة نفسها وليس من مجلس النواب. ويؤكد هذا الفارق بين موضوع المادتين، أن الفقرة الأولى من المادة (53) تتحدث عن طرح الثقة ليس فقط بالوزارة بل وبأحد الوزراء أيضا، وهذا لا يحدث إلا بالنسبة لوزارة حاصلة على الثقة إبتداء. ومن هنا، فقد تشدد المشرع الدستوري في الفقرة (2) من المادة (53)، وتطلب أن يكون القرار الذي يصدره مجلس النواب بعدم الثقة (وهو في الحقيقة سحب الثقة)، بموافقة الأغلبية المطلقة من مجموع عدد أعضاء مجلس النواب. ويمكن أن نتبين هذا التشدد عندما نعلم أن هذا النوع من الأغلبية جاء استثناء من القاعدة العامة التي حددتها المادة (84) من الدستور بشأن الأغلبية المطلوبة لصدور قرارات مجلس النواب، عندما نصت على أن قراراته تصدر بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين في الجلسة وليس بأغلبية عدد الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب.

أما المادة (54)، فإنها تتكون من ثلاث فقرات، تتحدث الفقرتـان الأولى والثانيـة عـن مسائل إجرائية. أما الفقرة الثالثة من المادة (54)، فهـي فقـرة موضـوعية، وتتكـون مـن صدر وعجز:

وبالنسبة لصدر الفقرة، فإنه ينص على ما يلي:

"يترتب على كل وزارة تؤلف أن تتقدم ببيانها الوزاري الى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً، وأن تطلب الثقة على ذلك البيان".

وهنا نلاحظ على صيغة النص ما يلي:

أ. أن كلمة **"يترتب"** الواردة في مطلع النص تعني يتوجب أو تلتزم، ليصبح تقـديم البيان الوزاري خلال شهر واحد من تأليفها وجوبياً، إذا كان المجلس منعقداً.

ب. كما نجد أن غايات أو أغراض تقديم البيان الوزاري الى مجلس النواب هـي مـن أجل **طلب الثقة** على ذلك البيان، وهذا أمر يختلف بشكل جذري عن موضـوع طـرح الثقـة الـذي تتحـدث عنـه المـادة (53). والسـبب أن طـرح الثقـة الـذي تتحدث عنه المادة (53) المذكورة، ويكون بطلب من مجلس النواب كما أسلفنا، يتعلق بحكومة قائمة وحاصلة على الثقة في وقت سابق، ولكـن لأسـباب معينـة فإن مجلس النواب يطرح الثقة فيها أو بأي وزير منها، بهدف سحب الثقة مـن الوزارة بجميع أعضائها أو من وزير واحد أو أكثر.

أما بالنسبة لعجز الفقرة الثالثة سابقة الذكر، فإنها في حالتنا تنص على ما يلي:

"وإذا كان المجلس غير منعقد فيعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً لأغراض هذه المادة".

وهنا نجد ما يلي:

أ. أن عجز المادة يعالج موضوع البيان الوزاري عنـدما لا يكـون المجلـس منعقـداً،

وهي الحالة التي تواجه الحكومة الحاليـة•. لكـن عجـز المـادة هـذا، لم يتطـرق لمدة الشهر التي ينبغي أن تطلب الحكومة الثقة خلاله ولم يمسسـها، ومـن ثـم تبقى مدة الشهر ملزمة للحكومة لتطلب ثقة مجلس النواب خلالها.

ب. أما علاج هذه الحالة الذي يطرحه عجز الفقـرة المـذكورة، فهـو اعتبـار خطـاب العرش هو البيان الوزاري لأغراض طلب الثقة.

جـ. أما الأساس الدستوري لما نقول به فهو، أن أغراض المادة الدسـتورية هـي طلـب الثقة على أساس بيان وزاري، الأمر الذي أدى إلى أن أحل الدستور مكان البيـان الوزاري خطاب العرش ليكون بياناً وزارياً للحكومة.

د. ومن يتفحص نص الفقرة (3) من المادة (54) مجملها، يتبين ما يلي:

- أن الفارق بين صدر المادة وعجزها هو موضوع البيان الوزاري، هل تقدمه الحكومة أم يعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً في حالة عدم انعقاد مجلس النواب.

- أما أغراض المادة فهي في الصدر والعجز واحدة، وتتمثل في طلب الثقة على أساس البيان الوزاري عندما يكون مجلس النواب منعقداً، أو على أساس اعتبار خطاب العرش هو البيان الوزاري عندما لا يكون مجلس النواب منعقداً.

- هذا مع العلم أن الثقة التي يعطيها مجلس النواب للحكومة أو يحجبهـا عنها، يدخل فيها تقـدير النـواب وتقيـيمهم لخطـة الحكومـة الـواردة في بيانها الوزاري، أو لقدرة الحكومة على تنفيذ التوجهات والمبادىء الواردة في خطـاب العـرش، فضـلاً عـن تقـديرهم وتقيـيمهم لأشـخاص الطـاقم الحكومي ومدى الثقة فيه أفرادا ومجموع.

• المقصود حكومة الدكتور عدنان بدران التي تشكلت خلال فترة عدم انعقاد مجلس النواب.

ومجمل ما سبق، هـو أن عـلى الحكومـة أن تتقـدم بطلـب الثقـة مـن مجلـس النواب خلال شهر من تاريخ تشـكيلها، عـلى أسـاس اعتبـار بيانهـا الـوزاري هـو خطاب العرش الذي ألقاه جلالة الملك عند افتتاح الدورة العادية السابقة. ومن يمعن النظر في مدلول المادة (24) من الدستور التي تنص على أن "الأمة مصـدر السلطات"، يجد أن ما سبق عن موضوع ثقـة مجلـس النـواب بالحكومـة، هـو تطبيق لما قررته هذه المادة.

ثانياً: وهنا ينبغي الإشـارة الى قـرار المجلـس العـالي لتفسـير الدسـتور رقـم (3) لسـنة 1991، الذي يستند إليه البعض ليقول بوجهة نظر أخرى:

أ. فهذا القرار يعالج حالة معينة وقائعها على النحو التالي:

تشـكلت إحـدى الحكومـات في 1991/11/21 عنـدما لم يكـن مجلـس النواب منعقداً. وصادف أن كان افتتاح الدورة العادية وإلقـاء خطـاب العرش بتاريخ 1991/12/1. وهكذا كان الفـارق الزمنـي بـين التشـكيل والخطاب عشرة أيام. ولذلك كان السؤال المطروح على المجلس العـالي: هل تتقدم الحكومة ببيان وزاري لها، أم أن الحكومـة تسـتطيع اعتبـار خطاب العرش بياناً وزارياً لها؟

ب. وهنا قرر المجلس العالي بالأغلبية أن خطاب العرش يعتـبر بيانـاً وزاريـاً للحكومة بحكم الدستور وعلى سبيل الإلزام، وقد أصبح تفسير المجلس العالي ملزماً لأنه أصبح جزءاً من الدستور.

جـ. لكن هذا التفسير كان تفسيراً تحكمياً، ولا يتفق باعتقـادي مـع حكمـة النصوص الدستورية وروحها، عندما قرر على وجـه المنـع عـدم تقـديم البيان الوزاري. بل أكثر من ذلك، فإني أعتقـد أن قـرار المجلـس العـالي، الـذي صـدر بالأغلبيـة، ينطـوي عـلى مجاملـة لـرئيس الـوزراء لأسـباب متعلقة بشخص هذا الرئيس، أكثر من انطوائه على تفسير

يتجاوب مع البعد الفقهي الدستوري. وللدلالة على ذلك نقول، أن الحكومة السابقة التي شكلت على أعقابها حكومة 1991/11/21، كانت قد تألفت عندما كان مجلس النواب غير منعقد أيضاً، لكن تلك الحكومة السابقة لم تقبل على نفسها التستر وراء خطاب العرش، وإحراج مجلس النواب في وضع خطاب الملك (خطاب العرش) أمامهم لمناقشته، لأن النص لا يمنعها من ذلك، الأمر الذي أدى بها إلى تقديم بيانها الوزاري، ونالت ثقة مجلس النواب على أساس هذا البيان، رغم أنه كان بمقدورها دستورياً عدم تقديم البيان المذكور.

جـ. وأياً كان الأمر، فإن تطبيق قرار المجلس العالي على حالة الحكومة الراهنة، لا يعني سوى أمر واحد، وهو اعتبار خطاب العرش في الدورة الماضية بياناً وزارياً للحكومة، لغايات طلب الثقة من مجلس النواب. لكنه لا شأن لقرار المجلس العالي بالتزام الحكومة بطلب الثقة خلال المدة الدستورية سابقة الذكر.

د. وهنا نقول أن خطاب العرش المعني بالنسبة للحكومة الحالية، هو الخطاب الذي ألقاه جلالة الملك في الدورة الماضية، وذلك يعود الى أنه لا يوجد خطاب عرش غيره يمكن أن ينطبق نص المادة (3/54) عليه، الأمر الذي يستوجب اللزوم الدستوري اعتماد هذا الخطاب.

هـ. ومرة أخرى وأخيرة نؤكد هنا أن قرار المجلس العالي، لا شأن له بموضوع طلب الثقة خلال شهر من تاريخ تأليفها، ويظل موضوع طلب الثقة ملزماً للحكومة عندما لا يكون مجلس النواب منعقداً، خلال المدة المذكورة،

ثالثاً: أما الأغلبية المطلوبة لصدور قرار من مجلس النواب بمنح الثقة للحكومة التي تتقدم بطلب الثقة وفقاً للمادة (3/54)من الدستور، فهي أغلبية عدد الحاضرين

للجلسة من النواب، ولكن بتوافر شروط ثلاثة حددتها المادة (84) من الدستور، على النحو التالي:

الشرط الأول: أن تكون جلسة مجلس النواب عند انعقادها قد حضرها ثلثا أعضاء المجلس على الأقل.

الشرط الثاني: أن يكون عدد النواب الحاضرين عند التصويت على الثقة، الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

الشرط الثالث: أن يتم الاقتراع على الثقة التي تطلبها الحكومة، عن طريق المناداة على أسماء النواب وأن يبين كل نائب موقفه من الثقة بصوت عال.

ومؤدى ما سبق، أنه إذا كان عدد النواب الذين استمر وجودهم في الجلسة عند الاقتراع على الثقة التي تطلبها الحكومة (57) عضواً، أي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الـ (110)، فإن معنى ذلك أنه إذا امتنع عن التصويت (20) عضواً، واستبعدنا صوت رئيس مجلس النواب (لأنه لا يدلي بصوته إلا للترجيح عند تساوي الأصوات)، يكون على الحكومة أن تحصل من الأصوات الـ (37) الباقية على (29) صوتاً، وذلك من أجل أن تشكل هذه الأصوات، الأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين الـ (57). فإذا لم تحصل الحكومة على ثقة الـ (29) نائباً في المثال المذكور، فإن المحصلة تكون أن مجلس النواب قد قرر عدم إعطاء الحكومة الثقة، ويكون عليها الاستقالة. ولمزيد من التوضيح، نقول، أنه إذا امتنع عن التصويت في المثال السابق (30) نائباً من بين الـ (57) الموجودين في جلسة التصويت على الثقة، فإن المجلس يكون قد قرر عدم إعطاء الثقة للحكومة، لأن الأصوات الـ (27) الباقية لو أعطت جميعها الثقة للحكومة، فإنها، وفقاً للقاعدة التي ترسمها المادة (2/84)، تظل أقل من الأغلبية المطلقة للحاضرين، الأمر الذي يؤدي الى أن يكون المجلس قد قرر عدم منح الحكومة الثقة.

رابعاً: وعود على موضوع التزام الحكومة بطلب الثقة خلال شهر مـن تـاريخ تأليفهـا، وموضوع الأمور التي قد تدرج على الدورة الاستثنائية لمجلـس الأمـة المنصـوص عليها في الفصل الخامس من الدستور، نقول، إن مشـاركة الحكومـة في مناقشـة الأمور المطروحة على الدورة الإستثنائية التي يناقشها مجلـس الأمـة، يسـتوجب من هذه الحكومة أن تكون قد استوفت المتطلبات الدستورية لهـذه المشـاركة، أي أن تكون قد حصلت على الثقة على النحو الذي حدده الفصل الرابع الخاص بها.

أ. إن الدستور استكمل في الفصل الرابع تنظـيم تشـكيل الـوزارة، وشروط تعيين الوزراء، وماذا يمتنـع علـيهم، وسـلطات الـوزير ورئـيس الـوزراء، وسلطات مجلس الوزراء، وحصول الوزارة على الثقـة كشرط لاسـتمرار وجودها الدستوري وممارسة سـلطاتها، وكيفيـة طـرح الثقـة والأغلبيـة المطلوبة لذلك.

ب. وبعد ذلك نظم في الفصل الخامس السلطة التشريعية (المواد مـن 62-96) وطريقـة أدائهـا لعملهـا: فتحـدث في القسـم الأول مـن الفصـل الخـامس عـن مجلـس الأعيـان (مـواد 62-66)، وفي القسـم الثـاني مـن مجلس النواب (المواد 67-74)، وفي القسم الثالـث تحـدث عـن أحكـام شاملة للمجلسين (المواد 75-96).

جـ. وهنا نلاحظ أن الفصل الخامس الخاص بالسلطة التشريعية لا شأن لـه بموضوع الثقة ومتطلباتها، لأن الدستور اسـتكمل موضـوعها في الفصـل الخاص بالحكومة التي عليها أن تطلـب الثقـة خـلال شـهر مـن تـاريخ تأليفها. كما يلاحظ ان الدستور يتحدث في الفصل الخامس عـن دورات الإنعقـاد، فتحـدث عـن دورة عاديـة وغـير عاديـة، ودروة اسـتثنائية، والغاية من الدورة الاسـتثنائية هـي، مناقشـة أمـور محـددة في الإرادة الملكية الداعية للاجتماع لأهميتها.

د. على أنه إذا كان ينبغي على الحكومة، أن تكون قد استوفت المتطلبـات المحـددة في الفصـل الرابـع الخـاص بهـا، فتـدخل الى مجلـس النـواب لممارسة سلطتها ودورهـا الدسـتوري، وهـي تلـبس عبـاءة الثقـة التـي أوجب الدستور عليها لبسها خلال مدة الشـهر المـذكورة، فـإن الأسـاس الدسـتوري لـذلك هـو أن فكـرة الثقـة، وهـي مطلوبـة للحكومـة مـن مجلس النواب وحده، تعني أن الحكومة تمارس سلطاتها على الشـعب، بترخيص من الشعب عن طريق النـواب الـذين يمثلـون هـذا الشـعب، وبهذا وحده يتحقق المبدأ الـديمقراطي الـذي تؤكـده أحكـام الدسـتور وهـو، أن الشـعب هـو مصـدر السـلطة التـي تمـارس عليـه، وأن هـذه الممارسة تتم وفقاً للدستور، وذلك على النحو الذي سبق ذكره.

خامساً: وأخيراً، يبقى التساؤل، ما هو الحـل الدسـتوري إذا لم تتقـدم الحكومـة بطلـب الثقة خلال مدة الشهر الدستورية سابقة الذكر؟

وجواب هذا التساؤل، هو ممارسة النواب لحقهـم في اللجـوء الى المـادة (2/82) من الدستور التي تقضي، أن بمقدور الأغلبية المطلقة لمجلس النواب، طلب عقد دورة استثنائية، بموجب عريضة موقعة من هذه الأغلبية، تبين الأمور التي يـراد البحث فيها، ومنها موضوع الثقة. فإن استكمل توقيع العريضـة أغلبيـة أعضـاء المجلس، فعندها تصبح الدعوة لعقد الدورة الاستثنائية واجبة دسـتورياً، وذلـك صدوعاً للنص الآمر للمادة (2/82) المذكورة.

المبحث السادس

حل مجلس النواب لإجراء الإنتخابات
ما بين منطق الدستور وحكم محكمة العدل العليا

تعليق على حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 97/340
الصادر في جلسة 1997/10/29

تمهيد وتقسيم:

بتاريخ 1997/10/29 أصدرت محكمة العدل العليا قرارها في القضية رقم (97/340)، والقاضي برد دعوى الطعن بقرار حل مجلس النواب الأردني الثاني عشر وذلك لعدم الاختصاص. وبالنظر إلى أن هذا الحكم يفتح الباب أمام الحكومات للإنفراد بالسلطة بعد حل مجلس النواب وتكرار هذا الحل لذات السبب، وذلك بالمخالفة للمادة (74) من الدستور وللمبادىء الأساسية التي جاء بها هذا الدستور، فإننا في هذا التعليق سوف نتناول الوقائع المعروضة في الدعوى اولاً ثم القواعد التي تحكم هذه الوقائع ثانياً، وفي ضوء هذه القواعد وتلك الوقائع نتفحص ما ورد في الحكم من حيثيات ونتائج ثالثاً، وبعد ذلك ندرج النص الكامل لحكم المحكمة الموقرة تحت رابعاً.

أولاً: فـي الوقائع:

تم إعلان انتخاب مجلس النواب الثاني عشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 1993/11/8، ولمدة أربع سنوات شمسية، كما تقضي المادة 1/68 من الدستور. وبهذا يكون اليوم الاخير للسنوات الاربع المذكورة هو 1997/11/7. لكن الارادة الملكية صدرت بتاريخ 1997/8/28 بحل المجلس اعتباراً من 1997/9/1، أي قبل انتهاء مدة الاربع سنوات بـ

68 يوماً. ولقد سبق حل مجلس النواب تكهنات وتوقعات رددتها الصحافة وتداولها الرأي العام بأنه سيتم حل مجلس النواب قبل انتهاء مدته من أجل إجراء انتخابات جديدة. وفي تلك الفترة، ثارت التساؤلات لدى العديد من القانونيين والسياسيين حول مدى جواز حل المجلس من أجل إجراء انتخابات جديدة، خاصة وأن مجلس النواب الحادي عشر قد تم حله اعتباراً من تاريخ 1993/8/4 من أجل إجراء انتخابات نيابية {ذلك أنه بتاريخ 1993/7/9 صدرت الإرادة الملكية بإجراء الإنتخابات النيابية (عدد الجريدة الرسمية رقم 3910 تاريخ 1993/7/17)، وفي ضوء ذلك تم حل مجلس النواب الحادي عشر اعتباراً من 1993/8/4 وتحديد يوم 1993/11/8 موعداً لإجراء الانتخابات، (الصفحتان 1495ـ 1496 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3914 تاريخ 1993/8/4)}. وهنا ينبغي ملاحظة واقعة أن قرار حل مجلس النواب الثاني عشر لم يشر صراحة الى السبب الذي من أجله تم الحل.

استناداً إلى الوقائع السابقة، تقدمت السيدة توجان فيصل (حيث كانت عضواً في مجلس النواب الثاني عشر الذي تم حله) بالطعن في قرار الحل أمام محكمة العدل العليا وذلك من خلال محاميها الأستاذ هاني الدحلة، لكن المحكمة ردت الدعوى لعدم الاختصاص استناداً إلى أن قرار الحل يشكل عملاً من أعمال السيادة !

ثانياً: النقاط القانونية المفصلية التي تحكم الطعن:

1. الطبيعة القانونية للإرادة الملكية:

إن السؤال الذي يمكن أن يثور ابتداء هو: هل تعتبر الإرادة الملكية بحل مجلس النواب قراراً إدارياً؟ لا نعتقد أن مثل هذا الامر ينبغي أن يكون محلاً لاختلاف عندنا، إذ الإرادة الملكية في هذا المجال لا تعدو أن تكون قراراً يشترط ان تتوافر فيها أركان وشرائط صحة القرار الإداري كافة. ولا يجوز بأي حال أن يؤدي احترام رئيس الدولة في النظام البرلماني بوجه عام وعندنا بوجه خاص إلى القول بأن ما يصدر عن رئيس الدولة يختلف في وصفه عن القرار الاداري وأنه يسمى "إرادة ملكية" عندنا على سبيل المثال وليس قراراً، كوسيلة لإخراجه عن رقابة القضاء الإداري.

فإذا نظرنا في أحكام الدستور الأردني على سبيل المثال، فإننا نجد ان هذا الدستور قد وفق بين مقتضيات احترام رئيس الدولة وبين حق القضاء في بسط رقابته على ما يصدر عنه. فالمواد من (30-39) من الدستور على سبيل المثال، تنص على صلاحيات للملك يمارسها بإرادة ملكية. لكن المادة (40) من الدستور أوجبت عند ممارسة الملك لجميع تلك الصلاحيات أن تكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين. وهنا نجد أنه في الوقت الذي نصت فيه المادة (30) من الدستور على أن الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية، فإنه وفقاً للمادة (49) من الدستور تقع هذه المسؤولية على رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين الذين وقعوا على الإرادة الملكية. وعلى هذا، فإنه ينبغي على رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين أن لا يقوموا بتوقيع قرار يشوبه أحد العيوب ويطلبوا من جلالة الملك توقيعه ليأخذ شكل الإرادة الملكية من أجل تحصين قرارهم من البطلان، إذ في هذه الحالة يظل القرار باطلاً ويتحملون مسؤولية العيب الذي شابه وفقاً للمادة (49)، ويظل جلالة الملك مصوناً من التبعة والمسؤولية وفقاً للمادة (30). وهذا هو مضمون مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي استقر في عهد جورج الثالث في بريطانيا منذ عام 1770 ليصبح واحداً من الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني الذي اخذته عنها بقية دول العالم. ومتقتضى المبدأ أن رئيس الدولة ليس مسؤولاً لأنه لا يمارس سلطة وأن الحكومة هي المسؤولة لأنها هي التي تمارس السلطة. ولذلك أصبحت القاعدة في بريطانيا أن الملك لا يخطئ The King can do no wrong . والسبب أنه لا يمارس سلطة ومن لا يمارس سلطة لا يخطئ، ومن هذا المنطلق أيضاً يفهم النص الجزائي الذي يعاقب من يوجه النقد الى رئيس الدولة في النظام البرلماني. ولذلك يعبر القانونيون الإنجليز عن هذه القاعدة بالقول The King can not act alone. ومن هذا المنطلق أيضاً صدر قرار المجلس العالي لتفسير الدستور الذي يقضي بأن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب لا تكون مستوفية للشروط القانونية إذا خلت من توقيع وزير الداخلية (قرار المجلس العالي رقم 1 لسنة 1956 الصادر بتاريخ 1956/1/4). ووفقاً لهذا القرار فإن غياب توقيع وزير الداخلية يجعل القرار المتمثل

بالإرادة الملكية باطلاً لعدم وجود توقيع من اشترطت المادة (40) من الدستور توافر توقيعه من أجل أن يتحمل المسؤولية وفقاً للمادة (49).

2. الدستور الأردني لا يعرف إلا صورة واحدة لحل مجلس النواب:

يقوم الدستور الأردني على أساس النظام النيابي البرلماني. وهذا النظام لم يبتدعه دستورنا وإنما أخذه عن الدستور البلجيكي الذي استقاه بدوره عن النظام البرلماني الإنجليزي، كما نعلم، حيث تعتبر بريطانيا هي المصدر التاريخي لهذا النظام المتبع في العديد من الدول الأوروبية. ووفقاً للنظام الذي أخذ به دستورنا، فإن رئيس الدولة غير مسؤول عن أي فعل أو قول يصدران عنه ويتحمل المسؤولية عنه رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون كما أسلفنا.

من ناحية أخرى، فان هذا النظام يقتضي وجود مجلس نواب منتخب وحكومة مسؤولة أمام هذا المجلس. ومن أجل تحقيق التوازن بين المجلس المنتخب والحكومة، فقد أعطى للمجلس، من جهة حق منح الثقة بالحكومة أو سحبها منها بعد منحها، بحيث يكون على الحكومة أن تستقيل إن لم تحصل على ثقة المجلس أو إذا قام المجلس بسحب الثقة منها، كما أعطى للحكومة، من جهة أخرى، حق حل مجلس النواب. وبذلك يكون لكل من المجلس أو الحكومة الحق في أن ينهي أحدهما وجود الآخر.

أما بالنسبة لحل مجلس النواب، فلا يعرف له الدستور الأردني على وجه الخصوص سوى صورة واحدة وهي أن يكون حل مجلس النواب بإرادة ملكية موقع عليها من قبل رئيس الوزراء والوزير المختص ويكون توقيع جلالة الملك فوق التوقيعين. وأياً كان الدافع لحل مجلس النواب ومهما كانت الغاية المبتغاة من الحل، وبعبارة أخرى، مهما كانت أسباب الحل، فإن هذا الحل لا يخرج عن الصورة السابقة. وهذا هو مقتضى نص المادتين (3/34 و 40) من الدستور الأردني من حيث أن الإرادة الملكية إن خلت من توقيع رئيس الوزارء و/أو الوزير المختص، اللذين يتحملان مسؤولية ما تتضمنه الإرادة، تكون باطلة لعدم استيفائها شروطها الدستورية. وهذا ما يؤكده قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة 1956. ولو كان في الدستور الأردني حل للمجلس ملكي

في مواجهة آخر وزاري، لما كانت هناك حاجة لتوقيع رئيس الوزراء والوزير المختص على الإرادة الملكية الصادرة بتاريخ 1955/12/19 بحل مجلس النواب القائم في ذلك الوقت، ولما اعتبر المجلس العالي لتفسير الدستور في قراره رقم (1) لسنة 1956 أن خلو الإرادة المذكورة من توقيع وزير الداخلية (وهو الوزير المختص) يجعلها غير مستوفية لشرائطها الدستورية. وفي ضوء ذلك فإن التفرقة بين حل ملكي في مواجهة آخر وزاري لمجلس النواب ليس لها أساس في نصوص دستورنا.

3. عدم جواز إجراء حلين متلاحقين لمجلس النواب لذات السبب :

تنص المادة (74) من الدستور على أنه "**إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه**". ووفقاً لمنطوق هذه المادة الدستورية، فإنه يجب مراقبة السبب الذي تم حل مجلس النواب من أجله، بحيث إذا حل المجلس اللاحق لنفس السبب، وقع التكرار للسبب واصبح حل المجلس اللاحق مخالفاً للدستور. وترتيباً على وجوب رقابة السبب لمعرفة تكراره في حل المجلس اللاحق، فإنه حتى لو افترضنا جدلاً أن حل المجلس في الدول الأخرى يعتبر عملاً من أعمال السيادة، فإن الدستور الأردني قد أخرج الرقابة على حل مجلس النواب من نظرية إعمال السيادة هذه، التي تشكل وصمة عار في جبين القانون العام عند الفقه الدستوري والإداري حتى الآن. وإذا كانت هذه النظرية تمنع القضاء من رقابة تصرفات السلطة التنفيذية (الحكومة) التي تدخل ضمن أعمال السيادة، فإنه فضلاً عن أنه ليس صحيحاً أن النظرية تشمل حل مجلس النواب عندنا، فإن صراحة نص الدستور الأردني تستوجب الرقابة على سبب حل البرلمان، بحيث يصبح حل المجلس اللاحق باطلاً لعدم دستوريته إن كان تكراراً لسبب حل المجلس السابق. والقول بغير ذلك يعني تجميد العمل بالمادة (74) من الدستور.

وبالنظر الى أن السبب ركن من أركان القرار الإداري وشرط من شروط صحته، ومن حق القضاء الإداري وواجبه بسط رقابته على السبب، فإن معالجة أمر هذا السبب أمام القضاء الإداري الأردني لا يخرج عن حالتين:

الحالة الاولى: أن يقتضي الدستور أو القانون من الإدارة ذكر السبب في قرارها، لكن القرار يصدر خالياً من ذكر السبب، ففي هذه الحالة يكون القرار مشوباً بعيب شكلي ينحدر به الى البطلان (قرار عدل عليا 75/17 صفحة 1187 من مجلة نقابة المحامين لعام 1976 وقرار عدل عليا رقم 86/127 صفحة 609 من مجلة نقابة المحامين 1988).

الحالة الثانية: أن لا يقتضي النص القانوني أو الدستوري ذكر السبب في القرار، ويصدر القرار خالياً من ذكر السبب، ففي هذه الحالة، يظل من حق القضاء الإداري وواجبه بسط رقابته على السبب، ولكن ينبغي على الطاعن في القرار أن يثبت أن السبب مخالف للقانون أو الدستور. فإن أثبت الطاعن ذلك، أعمل القضاء الإداري رقابته المبسوطة على القرار وحكم بإلغائه. إن المسألة في هذه الحالة الثانية هي مسألة إثبات ليس إلا، ويقع عبء هذا الإثبات على الطاعن (قرار عدل عليا رقم 84/157 صفحة 1061 من مجلة نقابة المحامين لسنة 1985). وتجدر الإشارة في هذا المقام الى أن القضاء الفرنسي ومن بعده القضاء المصري قد نهجا في معالجة الحالة الثانية المشار إليها ـ تأكيداً لمبدأ المشروعية ـ نهجاً حكيماً في حماية الحقوق والحريات من تغول الإدارة، عندما أرسى القضاء الفرنسي قاعدة على غاية من الأهمية في مواجهة حالة عدم إفصاح الإدارة عن السبب الذي حملها على إصدار قرارها المطعون فيه، وذلك بالطلب منها أن تكشف عن أسباب قرارها. فان هي امتنعت عن بيانه فإن القضاء الفرنسي لا يعتمد (قرينة صحة القرار المطعون فيه) بل يقيم محلها قرينة أخرى لصالح المدعي، وهي أن (الإدارة قد سلمت وأقرت بصحة ما يدعيه الطاعن)، بمعنى أن عبء إثبات صحة سبب القرار الإداري في الحالة الثانية إنما يقع على عاتق الإدارة، وقد تابع القضاء المصري القضاء الفرنسي على هذا النهج الحكيم.

ولعل من نافلة القول التأكيد على أن القضاءين الإداريين الفرنسي والمصري واجتهاداتهما هما المرجعية التاريخية والعلمية للقضاء الإداري في الأردن، ومع ذلك فإن القضاء الإداري الأردني لم يتابعهما فيما ذهبا إليه بشأن هذه الحالة!

هذا، ويتلخص التساؤل المركزي بصدد هذا الموضوع في تحديد الجهة التي لها حق الرقابة على السبب في قرار حل مجلس النواب؟

إن الإرادة الملكية الصادرة بحل مجلس النواب والتي تحمل توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص هي مجرد قرار إداري كما أسلفنا، وتملك محكمة العدل العليا في الأردن حق الرقابة على دستورية هذا القرار وإلغائه وفقاً لقانون محكمة العدل العليا. فإذا أسقطت محكمة العدل العليا صلاحياتها في الرقابة على دستورية قرار حل مجلس النواب بحجة أن الحل يدخل في أعمال السيادة الخارجة عن اختصاصها، تكون المحكمة قد عطلت بشكل أبدي نصين في الدستور الأردني وجعلت وجودهما في الدستور عديم القيمة وكأن تشريعهما في الدستور منذ البداية كان عبثاً:

النص الأول: نص المادة (74) من الدستور على النحو الذي سبق بيانه من حيث أن اشتراط المادة لعدم تكرار السبب في حل المجلس اللاحق تستوجب الرقابة على هذا السبب.

النص الثاني: هو نص المادة (1/68) من الدستور التي تقتضي بأن تكون "مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام".

فإذا كان حل مجلس النواب الحادي عشر قبل انتهاء مدة الأربع سنوات هو من أجل انتخاب مجلس جديد كما أسلفنا، فإن حل مجلس النواب

الثاني عشر لا بد وأن يخضع بالضرورة للرقابة للتحقق مما إذا كان الحل لنفس السبب أم لا. فإذا كانت هذه الرقابة تخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا، فإن ذلك يعني أن بمقدور الحكومة أن تحل مجلس النواب دائماً قبل نهاية مدته من أجل إجراء انتخابات نيابية دون رقابة على سلامة تصرف الحكومة، مما يستتبع أن لا يستكمل أي مجلس نواب في الأردن مدة الأربع سنوات الشمسية التي نصت عليها المادة (1/68) من الدستور، وفي هذا تعطيل للمادة الدستورية وجعل وجودها عديم القيمة، الأمر الذي لا يمكن أن يكون صحيحاً أبداً.

4. حل مجلس النواب قبل انتهاء مدته هو استثناء من القاعدة العامة التي تقضي بدوامه أربع سنوات شمسية:

تنص المادة (1/73) من الدستور على أنه "إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر" وبالتالي قد يقال أن هذه المادة تجعل الحل مشروعاً دون حاجة لإكمال المجلس المنحل مدته. إن مثل هذا القول صحيح، ولكن الحل الذي تتحدث عنه هذه المادة هو حل استثنائي ويشكل إستثناء من الأصل الذي رسمت قاعدته العامة المادة (1/68) وهو، أن مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية. ولذلك، فإن القول بحل مجالس النواب قبل انتهاء مدتها من أجل إجراء إنتخابات جديدة يجعل من الاستثناء الذي جاءت به المادة (1/73) أصلاً وقاعدة عامة، ويلغي الأصل والقاعدة العامة التي وردت في المادة (1/68) من حيث أن مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية.

وفي ضوء ما سبق فإن الدستور الأردني يعرف ظرفين لإجراء الانتخابات النيابية أحدهما يتم في نهاية مدة مجلس قائم وخلال الشهور الأربعة السابقة على انتهاء هذه المدة والثاني خلال الشهور الأربعة اللاحقة على الحل.

الظرف الاول: وهو الذي تتحدث عنه صدر المادة (2/68) من الدستور الذي ينص على أنه: **"يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق إنتهاء مدة المجلس (أي الأربع**

سنوات شمسية) فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد."

ووفقاً لهذا النص، فإن الدستور الاردني يفترض حالة تجري فيها الانتخابات أثناء قيام المجلس ولا ينتهي وجود هذا المجلس إلا عند انتخاب مجلس جديد. ولو كانت هذه الحالة غير موجودة في دستورنا لما كان هناك داع لاستخدام النص لعبارة "يبقى المجلس قائماً" فعبارة "يبقى" التي استخدمها النص تدل على استمرارية مجلس موجود وقائم حتى اخر يوم في السنوات الشمسية الاربع التي انتخب لها، ثم وبالنظر الى عدم انتخاب مجلس جديد يتسلم منه في اليوم التالي، يبقى المجلس الذي انتهت مدته موجوداً وذلك صدوعاً لأمر النص.

وعلى هذا، فإن ما توجهت إليه السلطة التنفيذية مؤخراً من حيث حل مجلس النواب القائم من أجل إجراء الانتخابات للمجلس الجديد، يتعارض مع القاعدة العامة التي ترسمها الفقرتان الأولى والثانية من المادة (68) من الدستور.

الظرف الثاني: وهو إجراء الانتخابات خلال الأربعة شهور اللاحقة على حل مجلس النواب وفقاً للمادة 1/73 من الدستور، بحيث **"إذا لم تتم الانتخابات خلال الشهور الأربعة اللاحقة على الحل يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله الى أن ينتخب المجلس الجديد"**. كما ينص عجز الفقرة الثانية من المادة (73) من الدستور.

ووفقاً لهذا النص، فإن الدستور الأردني يفترض حالة يكون فيها مجلس النواب قد تم حله قبل إنتهاء مدته وأوجب في هذه الحالة إجراء الانتخابات خلال الشهور الأربعة اللاحقة على الحل وإلا عاد المجلس المحلول وكأن الحل لم يحدث.

وفي ضوء ما سبق، فإن استخدام الدستور لعبارة **"يبقى المجلس قائماً"** كما في الظرف الأول ولعبارة **"يستعيد المجلس المنحل"** كما في الظرف الثاني، يقطع حقيقة بدلالة نصوص الدستور على المقصود، وهو أن الأصل والقاعدة العامة في دستورنا تقتضي

إجراء إنتخابات نيابية يتسلم فيها مجلس لاحق من مجلس سابق دون حدوث فراغ في قيام المجلس إلا إذا استدعى ذلك ظرف استثنائي.

ذلك أن حل مجلس النواب في النظام البرلماني هو إجراء استثنائي ولا تلجأ اليه الحكومات إلا عندما يصبح التعايش بين الحكومة والمجلس صعباً، وكانت آخر مرة حدثت فيها مثل هذه الحالة في بريطانيا قبل (177) سنة كما أسلفنا. أما عندما يقدر الحزب الحاكم أن الظروف مواتية ليحصل على مقاعد أكثر في المجلس فيما لو قام بإجراء إنتخابات لمجلس جديد ويجري هذه الانتخابات فعلاً، فإن هذا المجلس الجديد يتسلم من المجلس السابق دون حدوث أي فراغ في المجلس النيابي. ومن هنا، فإن الدستور الاردني قد أحاط حل مجلس النواب بقيود تؤكد إستثنائية التصرف وتحرص على عدم تكرار الحل لذات السبب. فمن جهة أوجبت المادة (73) إجراء الانتخابات خلال أربعة شهور من تاريخ الحل في فقرتها الأولى كما أوجبت عودة المجلس المنحل إذا لم تتم الانتخابات خلال تلك الشهور الأربعة في فقرتها الثانية. ومن جهة أخرى جعلت المادة (74) من الدستور حل مجلس النواب إجراءً غير دستوري إذا كانت أسباب الحل هي ذات الأسباب التي استند إليها حل المجلس السابق.

ثالثاً: حكم محكمة العدل العليا في ضوء القواعد السابقة:

في ضوء ما سبق، فلنا أن نتساءل عن سلامة ما توصلت إليه محكمة العدل العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1997/10/29[•]، من حيث قولها "أن حل البرلمان قد يكون ملكياً وقد يكون وزارياً" وأن حل البرلمان يعتبر عملاً من أعمال السيادة وبالتالي يخرج عن نطاق اختصاص المحكمة. من ناحية، فنحن لا ندري كيف يكون هناك حل ملكي وآخر وزاري وأننا أخذنا، كما تقول المحكمة، بالحل الملكي لمجلس النواب في دستورنا. إن مثل هذه التفرقة غير معروفة في بريطانيا، مصدر النظام البرلماني، كما أنها، أي التفرقة، لا أساس لها في أي نظام سياسي برلماني في الديمقراطيات المعاصرة، تتماثل نصوصه مع نصوص دستورنا. فكما أسلفنا فإنه وفقاً لأحكام

[•] أنظر نص حكم محكمة العدل العليا كاملاً في نهاية هذا المبحث.

الدستور الأردني، يقتضي حل البرلمان صدور إرادة ملكية تحمل توقيع رئيس الوزارء والوزير المختص (وزير الداخلية) وفوق التوقيعين يكون توقيع جلالة الملك. ومثل هذا الحل، الذي لا يوجد في دستورنا غيره، تتحمل مسؤولية إجرائه الحكومة سواء أكان الحل بناء على رغبة جلالة الملك أو رغبة الحكومة. وكعمل قانوني، فإن الحل واحد لا يرد عليه وصف الحل الملكي في مواجهة آخر وزاري، وقرار المجلس العالي لتفسير الدستور ـ على ما أسلفنا ـ يؤكد ما نقول.

ومن الغريب حقاً أن تقول المحكمة العليا في نهاية قرارها "إن مبررات حل مجلس النواب لا تخضع لرقابة القضاء باعتبارها عملاً سياسياً فجلالة الملك يترخص (أي له السلطة المطلقة) في تقدير الأسباب التي تدعو الى حل المجلس"، والإشارة الى كتاب (النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور سليمان الطماوي ص 623) لا تشكل سنداً لحكم المحكمة من قريب أو بعيد، إذ لا صلة لما يقوله الدكتور الطماوي بأي نص مماثل لنص دستورنا.

ذلك أن المادة (74) من الدستور تجعل من حل مجلس النواب لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق إجراءً يخالف الدستور، وهذا يقتضي بالضرورة مراقبة السبب من قبل المحكمة للتحقق من توافر التكرار من عدمه، أي أن التحقق من تكرار السبب يدخل بالضرورة في نطاق اختصاص المحكمة. ويترتب على ذلك أن نص المادة (9/ج) من قانون محكمة العدل العليا الذي يقضي بأن "لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات والطعون المتعلقة بأعمال السيادة" لا يسري على حل مجلس النواب، إذ أن نص المادة (74) من الدستور أخضع الحل للرقابة وأخرج قرار الحل من نطاق أعمال السيادة الممنوعة من الرقابة. وحيث أن قانون محكمة العدل العليا أجاز للمحكمة إلغاء القرارات المخالفة للدستور والقانون، (المادة 9/أ من قانون محكمة العدل العليا)، فإن نظر الطعن في قرار حل مجلس النواب يدخل في صلب اختصاص محكمة العدل العليا.

وفي هذا المجال، فإننا نجد أن فهم المحكمة للمادة (74) الباحثة عن السبب في غاية الغرابة حقاً. فأقصى حد يمكن أن تفترضه المحكمة في حال عدم ذكر سبب حل

مجلس النواب في قرار الحل هو افتراض أن لهذا الحل سبباً وأن هذا السبب مشروع، حتى يقيم الطاعن دليله على عدم مشروعية هذا السبب، بمعنى أن تضع المحكمة عبء إثبات السبب وعدم مشروعيته على الطاعن في القرار، لا أن تحجب رقابتها عن هذا السبب.

وفي هذا المجال ينبغي ملاحظة النقاط الجوهرية التالية:

- أن مجلس النواب الحادي عشر قد تم حله من أجل إجراء الانتخابات، وهذا أمر لم يكن في أي وقت محلاً لجدال، ويكفي هنا لاستكمال الصورة أن نشير الى أنه بتاريخ 1993/7/9 صدرت الإرادة الملكية بإجراء الانتخابات النيابية (عدد الجريدة الرسمية رقم 3910 تاريخ 1993/7/17صفحة 1400). وفي ضوء قرار الإرادة هذا تم حل مجلس النواب إعتباراً من 1993/8/4 وتحديد يوم الاثنين الموافق 1993/11/8 موعداً لإجراء الانتخابات (عدد الجريدة الرسمية 3914 تاريخ 1993/8/4 الصفحتان 1495 ـ 1496) وقد أكد محامي الطاعنة للمحكمة من خلال الوثائق أن مجلس النواب الحادي عشر قد تم حله من أجل إجراء الانتخابات.

- أن محامي الطاعنة قد أثبت في معرض البينة أن سبب حل مجلس النواب الثاني عشر هو إجراء انتخابات جديدة لمجلس جديد وذلك عندما أورد نص خطاب جلالة الملك في مدينة الطفيلة بتاريخ 1997/8/18، أي قبل حل المجلس بعشرة أيام، حيث بين جلالته:

"وبناء عليه فإن الانتخابات ستجري في موعدها المقرر وسيسبق إجراء الانتخابات حل مجلس النواب لأنه من يقول بأن مجلس يسلم الى مجلس آخر هذا الكلام غير صحيح".

- بل أكثر من ذلك، فإن رئيس النيابة العامة، كما هو ثابت في أوراق الدعوى، قد أقر صراحة في لائحته الجوابية بسبب الحل لمجلس النواب عندما قال "نسلم بأن الإرادة الملكية صدرت بحل مجلس النواب اعتباراً من 1997/9/1 تمهيداً

لإجراء انتخابات جديدة". إن هذا التسليم وفقاً لاجتهاد محكمة العدل العليا المستقر (أنظر قرار عدل عليا 75/17 صفحة 1187 من مجلة نقابة المحامين لعام 1976) يعني بالضرورة أن سبب حل مجلس النواب الثاني عشر الذي سلمت به النيابة العامة الإدارية قد أصبح جزءاً من قرار الحل وخاضعاً لرقابة المحكمة.

وهكذا، فإن النقاط الجوهرية المذكورة والثابتة في أوراق الدعوى أمام المحكمة تؤكد بصورة جازمة لا يتطرق إليها الشك أن حل مجلس النواب الثاني عشر كان لنفس سبب حل المجلس الحادي عشر، وهو إجراء الانتخابات، الأمر الذي كان يستدعي أن تعمل المحكمة الرقابة المعطاة لها وفقاً لقانون محكمة العدل العليا وتبطل قرار حل مجلس النواب الثاني عشر، لأن تكرار سبب الحل يخالف نص المادة (74) من الدستور.

لكن المحكمة لم تلتفت الى كل هذا الذي يقتضيه علم القانون الإداري والقضاء الإداري وقررت "أن جلالة الملك يترخص في تقدير الأسباب التي تدعو الى حل المجلس"، بمعنى أنه لا رقابة لمحكمة العدل العليا على حل مجلس النواب أياً كانت أسبابه ودوافعه ما دام يحمل توقيع جلالة الملك.

كما أن المحكمة من ناحية أخرى التفتت عن اجتهادها المستقر بأن الأسباب التي تذكرها الإدارة فيما بعد إصدار القرار غير المسبب ـ ولو أثناء المحاكمة ـ تعتبر جزءاً من القرار، وتصبح هي والقرار خاضعين لرقابة المحكمة شأنها شأن القرار الذي يصدر مسبباً إبتداء. (قرار عدل عليا 75/17 صفحة 1187 من مجلة نقابة المحامين لعام 1976).

وبهذا تكون المحكمة العليا قد رفعت قيد السبب عن الحل، فأصبح من الجائز حل مجلس النواب تباعاً وفي أي وقت، بمعزل عن تكرار السبب، وتكون المحكمة قد أفرغت النص الدستوري من محتواه وجعلته عديم الفائدة والجدوى، وبالتالي يكون تشريعه عبثاً. يضاف الى ذلك، أن ما تقول به

المحكمة يعني أن الرقابة على السبب التي يقررها النص الدستوري لم تعد قائمة.

ومن هذا المنطلق تؤكد المحكمة تلك النتيجة بالقول "فطالما أن حل مجلس النواب هو عمل سيادي لا يخضع للرقابة القضائية فإن شروطه وأسبابه لا تخضع لهذه الرقابة". ونعتقد أن هذه النتيجة التي توصلت إليها المحكمة، في ضوء ما أسلفنا، تتعارض مع ثوابت الفقه والقضاء الإداري بل والنصوص الدستورية ذات العلاقة. وعلى هذا، فإنه في ضوء ما توصلت إليه المحكمة تستطيع الحكومة حل مجالس النواب تباعاً ولنفس السبب. وفوق ذلك فإن المادتين (53و54) من الدستور تتحدثان عن طرح الثقة بالوزارة، وتؤكد الفقرة الثانية من المادة (54) على أنه:

"يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة".

وهنا نتساءل: ما هي قيمة هذا النص الذي يمنع الحل خلال المدة المذكورة، أمام الاطلاق الذي أعطته المحكمة للحكومة بحل مجلس النواب استناداً الى حجة لا أساس لها من الدستور وهي أن الحل ملكي، وبالتالي إلغاء حق القضاء في الرقابة على هذا الحل؟

في حقيقة الأمر فإن حكم محكمة العدل العليا الذي من شأنه أن يعطل مفعول عدد من النصوص الدستورية على النحو المبين أعلاه ويفرغها من مضمونها، يفتح الباب دون داع أو سند لاحتمالات مزيد من تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

إن القضاء في الديمقراطيات المعاصرة يعمل جاهداً لكبح جماح السلطة التنفيذية والوقوف في وجه محاولاتها اليومية للتمرد على مبدأ المشروعية والتغول على باقي السلطات. بل إن القضاء نفسه هو الذي وقف بعناد وقوة من أجل إعلاء صرح الديمقراطية في الدول الاوربية. ويفتخر القانونيون في الولايات

المتحدة الامريكية بالقول أنه إذا كانت وحدة الامم في العديد من الدول قد احتاجت الى جيوش وفيالق لتحقيقها، فإن وحدة الولايات الأمريكية قد احتاجت الى قانونيين لا يتجاوز عددهم أصابع اليد الواحدة. بل إن أحكام المحكمة العليا الأمريكية برئاسة القاضي جون مارشال خلال العقود الأربعة الأولى من القرن التاسع عشر، هي التي وضعت السوابق القضائية لتمتين وحدة تلك الولايات، وصياغة حياتها على نحو يخدم التوجهات الديمقراطية وإعلاء مبدأ حرية الأفراد، والإجهاز بشكل نهائي على أي تفكير بالعودة الى مسارات تتعارض مع هذه التوجهات.

وبعد، فإن النتيجة التي توصلت إليها محكمة العدل العليا في غاية الخطورة على الصعيدين الدستوري والسياسي . فهي من الناحية الدستورية تجمد فاعلية عدد من نصوص الدستور كما أسلفنا. وهي من الناحية السياسية تترك الباب مفتوحاً لحكومات تتسلط على السلطة التشريعية بحيث لا تجد حرجاً في تبديل مجالس النواب كلما خطر لها ذلك، بحجة إجراء الانتخابات النيابية، حتى تصل الى مجالس ترضى عنها.

وباعتقادنا فإن الخروج من هذه الحالة التي وضعنا فيها حكم المحكمة العليا يقتضي ما يلي:

1. إما أن يتم إعمال نصوص الدستور بصورة دقيقة فتجري الانتخابات النيابية خلال الأربعة شهور الأخيرة من حياة المجلس القائم، ويكون من شان ذلك إلغاء الأثر الذي تركه حكم محكمة العدل العليا من الناحيتين الواقعية والدستورية.

2. وأما في حالة حل المجلس قبل نهاية مدته لاجراء الانتخابات والطعن بقرار الحل، ترجع المحكمة العليا عن اجتهادها وتلغي قرار الإرادة الملكية الذي بموجبه تم حل المجلس، وذلك في ضوء الاعتبارات الدستورية التي سبق بيانها.

رابعاً: النص الكامل لحكم محكمة العدل العليا:

وحتى يتعرف القارىء على المفارقات التي يتضمنها الحكم الذي أوردنا التعليق السابق عليه، ندرج فيما يلي نصه الكامل كما ورد في مجلة نقابة المحامين التي تنشر أحكام محكمة العدل العليا ومحكمة التمييز.

نص القرار الصادر عن محكمة العدل العليا رقم (97/340)

المبادئ القانونية

1. **يستفاد من أحكام المادة 3/34 من الدستور الني تنص على (للملك أن يحل مجلس النواب) بأن الدستور أخذ بمبدأ الحل الملكي وليس الحل الوزاري لمجلس النواب.**
2. **أعمال السيادة هي التي تصدر عن الحكومة بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة، وتتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها ومظاهرها، عملاً بأحكام المادة 9/ح من قانون محكمة العدل العليا.**
3. **إن مبررات حل مجلس النواب لا تخضع لرقابة القضاء باعتبارها عملاً سياسياً، لأن جلالة الملك يترخص في تقدير الأسباب التي تدعو الى حل المجلس وعليه فلا تختص محكمة العدل العليا في النظر بالطعن في الإرادة الملكية بحل مجلس النواب.**

الهيئة الحاكمة برئاسة الرئيس القاضي السيد فاروق الكيلاني وعضوية القضاة السادة: فرح الربضي، هشام عليان، محمد العلاونة، د. ناظم عارف.

القرار

أقامت المستدعية السيدة توجان فيصل، وكيلها المحامي الأستاذ هاني الدحلة.

هذه الدعوى ضد المستدعى ضدهما:

1. رئيس الوزراء
2. وزير الداخلية

للطعن في الإرادة الملكية بحل مجلس النواب الأردني المنشور في الجريدة الرسمية رقم (4226) تاريخ 1997/9/1م. وهي تستند في هذا الطعن للأسباب التالية:

1. مخالفة الدستور.
2. عدم استيفاء الإجراءات الشكلية والقانونية.

وحيث أن الدعوى مقبولة شكلاً.

القرار

وحيث أنه بالنسبة للموضوع تبين أن المادة (3/34) من الدستور الاردني تنص على أن (للملك أن يحل مجلس النواب).

وحق الحل هذا الذي أخذ به الدستور الأردني هو (الحل الملكي).

ذلك أن حل البرلمان قد يكون ملكياً وقد يكون وزارياً.

والحل الملكي هو الذي يمارسه الملك عن طريق إرادة ملكية يوقعها رئيس الوزراء والوزير المختص عملاً بأحكام المادة (40) من الدستور.

والحل الوزاري هو الذي تمارسه الحكومة في النظام البرلماني لتحكيم الناخبين في النزاع الذي يقع بينها وبين المجلس، ويتم بطلب من الحكومة الى رئيس الدولة، وتكون الحكومة هي المسؤولة عن هذا الحل، ذلك أن النظام البرلماني يقيم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق ما تملكه كل منهما من وسائل التأثير في عمل السلطة الأخرى. وأهم هذه الوسائل حق السلطة التشريعية في تقرير المسؤولية الوزارية وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان. من أجل معرفة رأي الشعب والاحتكام إليه فحق الحل إذن هو مظهر من مظاهر الديمقراطية.

وحيث أن الأعمال السياسية للحكومة هي المجال الحيوي والطبيعي لنظرية أعمال السيادة التي تخرج عن نطاق الرقابة القضائية.

فأعمال السيادة هي التي تصدر عن الحكومة بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة فتباشر هذه السلطة لتنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى، والتي تتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها ومظاهرها.

فمعيار التفرقة بين أعمال السيادة وبين الأعمال الادارية أساسه طبيعة العمل ذاته، أعمال السيادة تباشرها الحكومة في نطاق وظيفتها السياسية، وأعمال الإدارة تقوم بها في حدود وظيفتها الإدارية.

وإذا كان من الصعب احتواء أعمال السيادة في نظرية محددة وأن القضاء هو الذي يسبغ على العمل المطروح عليه الوصف القانوني وما إذا كان يعتبر من أعمال السيادة إلا أنه من المؤكد أن (حل البرلمان) يعتبر عملاً سياسياً لا (قراراً إدارياً) لأنه يتعلق بأمر يتصل بممارسة سلطة الحكم.

وحيث أن أعمال السيادة تخرج عن نطاق الرقابة القضائية عملاً بأحكام المادة (9/ح) من قانون محكمة العدل العليا التي نصت على ما يلي (لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات والطعون المتعلقة بأعمال السيادة).

وذلك لأن أعمال السيادة تقتضي طبيعتها ألا تكون محلاً للتقاضي تحقيقاً لاعتبارات سياسية هي اتصالها بنظام الدولة السياسي إتصالاً وثيقاً من أجل الحفاظ على كيان الدولة ورعاية مصالحها العليا.

وحيث أنه لا محل للقول أن هناك فرقاً بين قرار الحل وبين الإجراءات والشروط التي يجب توافرها في القرار ليصبح من أعمال السيادة للتوصل الى أنه يمكن البحث في هذه الإجراءات والشروط التي يجب توافرها في القرار وإخضاعها للرقابة القضائية لا محل لذلك لأن شروط وإجراءات العمل السياسي هي جزء من تكوينه، وركن من طبيعته فلا يمكن عزلها عنه ولا إخضاعها للرقابة القضائية إذا كان القرار ذاته غير

خاضع لها بصفته عملاً سيادياً فطالما أن حل مجلس النواب هو عمل سيادي لا يخضع للرقابة القضائية فإن شروطه وأسبابه لا تخضع لهذه الرقابة.

وحيث أنه يترتب على ذلك أن مبررات حل مجلس النواب لا تخضع لرقابة القضاء باعتبارها عملاً سياسياً، فجلالة الملك يترخص في تقدير الأسباب التي تدعو الى حل المجلس (النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور سليمان الطماوي الصفحة 623).

لذلك كله تقرر المحكمة [بالإجماع] رد الدعوى لعدم الاختصاص وإلزام المستدعية الرسوم والمصاريف وخمسين دينار أتعاب محاماة.

قرار صدر وأفهم علناً بتاريخ 1997/10/29م.

الفصل الثاني

هــذا بيـــان للأردنيين
حول التنمية السياسية

منذ أواخر عام 2003، أصبحت الحكومات الأردنية ترفع شعار التنمية السياسية، وأنشأت وزارة لهذه الغاية، لكن الحكومات المتعاقبة اكتفت برفع الشعار دون أن يعنيها المضمون الذي يفرضه الدستور لهذا الشعار. ذلك أن الدستور يتكون من نوعين من النصوص: نصوص تتعلق بالحقوق والحريات، ونصوص تتعلق بالسلطات وما لها من صلاحيات لرعاية وحماية وتنمية الحقوق والحريات. أما في الممارسة، فإن الحكومات تغولت على الحقوق والحريات وعملت على تعديل وتبديل نصوص في الدستور من أجل الاستحواذ على مزيد من السلطات. وهكذا مضت خمس سنوات منذ طرح شعار التنمية السياسية، دون أن نرى من مضمونة شيئاً ملموساً قي الواقع.

وسنتناول الموضوع في هذا الفصل تحت عنوان "التنمية السياسية في ضوء نصوص دستورية غُيّبت وأخرى أفرغت من مضمونها، من أين نبدأ وكيف نبدأ".

التنمية السياسية

في ضوء نصوص دستورية غُيّبت وأخرى أُفرغت من مضمونها
من أين نبدأ وكيف نبدأ •

تمهيد وتقسيم:

تقوم النظم الدستورية في الديمقراطيات المعاصرة، سواء أكانت نظماً رئاسية أم نظماً برلمانية، على قاعدة أساسية هي قاعدة الإلزام التبادلي بين السلطة من ناحية والمجتمع من ناحية أخرى. وقد تفرع عن هذه القاعدة ثلاثة مبادىء جوهرية هي مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية ومبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية. وقد جاءت القاعدة سابقة الذكر على أعقاب صراع طويل بين السلطان المطلق للحكام وبين الشعوب المتطلعة للحرية. وعلى مدى قرن ونيف من الزمان، أذكى نيران هذا الصراع لدى الشعوب فلاسفة يسمون فلاسفة نظرية العقد الاجتماعي. وكان من أبرز من أعطوا للنظرية شكلها المنظم ثلاثة أولهم: توماس هوبز في كتابه (المارد) عام 1651، وثانيهم: جون لوك في كتابه (الحكومة المدنية) عام 1690، وثالثهم: جان جاك روسو في كتابه (العقد الاجتماعي) عام 1762. وبصرف النظر عن الاختلاف في التفصيلات بين الفلاسفة، فإن موجز هذه النظرية هو أن الإنسان ولد حراً، وأن مصدر حريته هو آدميته الإنسانية. وبالنظر الى تفاوت قدرات الأفراد وملكاتهم، فإنه حتى لا يقوم القوي

• في أعقاب استقالة حكومة المهندس علي أبو الراغب أواخر عام 2003، التي أصبح يطلق عليها حكومة القوانين المؤقتة، تشكلت حكومة جديدة رفعت شعار التنمية السياسية، وأنشأت وزارة للتنمية السياسية وضعت فيها وزيراً سلمته حقيبة الوزارة، وأخذت الحكومة تعقد المؤتمرات والندوات والاجتماعات حول مفهوم التنمية السياسية. ولقد أعددت هذه الدراسة، أملاً في دفع عجلة التنمية السياسية إلى الأمام، وتم نشرها في مجلة نقابة المحامين عدد آذار/مارس عام 2004. وذهبت الحكومة لتحل مكانها غيرها ثم غيرها، وهكذا دواليك حتى الآن (2008)، دون أن أشعر أن هناك مسعى جاداً لتحقيق أي تنمية سياسية. وفي هذا المجال، فقد أجريتُ على الدراسة التي تمثل هذا الفصل بعض التنقيحات والإضافات بهدف تحديثها.

بابتلاع الضعيف وسيادة شريعة الغاب، فقد اتفق الأفراد على تكوين مجتمع يرأسه حاكم وسلطة في إطار دولة يتنازل لها الأفراد عن بعض حرياتهم البدائية من أجل أن يرعى الحاكم باقي الحريات. فإن اعتدى الحاكم على هذه الحريات يكون قد خرج على العقد الاجتماعي ووجب عزله وتبديله بحاكم جديد يلتزم بإطار ومضمون العقد الاجتماعي.

ومن منطلق نظرية العقد الاجتماعي هذه قامت ثورات ثلاث فرضت قاعدة الإلزام التبادلي في دساتير دول تلك الثورات وهي الثورة الإنجليزية الثالثة عام 1770، والثورة الأمريكية التي وضع توماس جيفرسون ميثاق استقلالها عام 1776 وتم وضع دستورها عام 1787 ليبدأ تطبيقه اعتباراً من عام 1789، والثورة الفرنسية عام 1789.

ولقد استوجب تطبيق القاعدة وتجسيد المبادىء التي تتفرع عنها على أرض الواقع، أن يوجد لتحقيقها داخل الدولة سلطات ثلاث هي، سلطة التشريع وسلطة التنفيذ وسلطة القضاء.

واستقرت المبادىء الثلاثة، التي تفرعت عن القاعدة، وكذلك السلطات الثلاث التي استوجب وجودها تحقيق تلك المبادىء في دساتير دول الثورات الثلاث، ومنها أخذت النظم الدستورية في العالم، سواء أكانت نظماً رئاسية أم نظماً برلمانية. وإذا كانت القاعدة والمبادىء الثلاثة ثم السلطات الثلاث المذكورة تشكل قاسماً مشتركاً بين النوعين من الأنظمة، النظام الرئاسي والنظام البرلماني، فقد أصبح لكل نظام أركان أساسية خاصة به تميزه عن النظام الآخر. وسوف نعرض فيما يلي بإيجاز للقاعدة والمبادىء والسلطات سابقة الذكر، في الحدود التي تخدم إيضاح أركان النظام البرلماني الذي ينتمي إليه الدستور الأردني، كمقدمات توصلنا الى تقدير مدى فاعلية مجلس الأمة في القيام بدور رقابي على الحكومات من خلال واقع ممارساتها وموقفها من العديد من الحقوق والحريات الدستورية ثم بعد ذلك الإجابة على التساؤلين من أين نبدأ وكيف نبدأ التنمية السياسية.

المدخل الأول : في القاعدة والمبادىء:

1. في القاعدة:

سبق وأن تعرضنا في المبحث الثاني من الفصل الأول لقاعدة الالتزام التبادلي، وقلنا أن القواعد الدستورية التي تحكم تنظيم سلطة الحكومات تظل عديمة القيمة أو الجدوى إذا لم تكن تلك القواعد ملزمة في الممارسة والتطبيق، وأنه إذا كانت سلطة الحكم هي أداة الإلزام بالنسبة للقواعد التي تحكم العلاقات بين الأفراد داخل المجتمع، تفرضها عليهم بالقوة عند الاقتضاء، فإن هذا المجتمع نفسه هو أداة الإلزام بالنسبة للقواعد التي تحكم سلطة الحكومات، يلزمها بها من خلال قضاء حر نزيه ومن خلال رأي عام مستنير تمكنه حرياته العامة التي كفلها الدستور من ذلك. إن مبدأ التوازن التبادلي هذا، في أداة الإلزام عند تطبيق هذين النوعين من القواعد، هو الأساس والمحصلة في آن معاً للديمقراطية داخل الدولة في الديمقراطيات المعاصرة. لكن هذا التوازن التبادلي في أداة الإلزام قد تزايد اختلاله حتى أصبح مفقودا في العديد من دول الوطن العربي، عندما غدا المجتمع غير قادر على إلزام سلطات الحكم بالقواعد التي تحكمها، في الوقت الذي تستطيع هذه السلطات إلزام أفراد المجتمع بالقواعد التي تحكمهم. وقد ترتب على اختلال التوازن المذكور بل وفقدانه في العديد من الدول المذكورة، سيادة منطق الدولة البوليسية، التي لا تعرف معنى الديمقراطية، رغم كل الشعارات البراقة التي ترفعها وسائل إعلامها لتلميع المظهر الخارجي لتلك الدولة وسلطة الحكم فيها.

2. في المبادىء المتفرعة عن القاعدة:

أ. في مبدأي سيادة القانون والمشروعية:

وحتى لا تفتئت الحكومات على قاعدة الإلزام التبادلي، فقد استقر في الدساتير مبدأ يقضي بخضوع كل من الحاكم والمحكوم للقانون. ويقصد بالقانون هنا معناه الواسع، أي مجموعة القواعد العامة والمجردة، التي توضع قبل وقوع الحوادث التي

تطبق عليها، وبصرف النظر عن الأشخاص الذين تسري عليهم، وبالتالي فـإن القـانون هنـا يشمل الدستور والقانون بمعناه الضيق، والأنظمـة والتعلـيمات والقـرارات. ويسـمى هـذا بمبدأ سيادة القانون. ووفقاً لهذا المبدأ، فإن قواعد القانون بمعناه الواسع لا بـد وأن توضـع لتحقيق المصلحة العامة، ولا بد أن يخضع لها كافة المخاطبين بأحكامها، أشخاصـاً كـانوا أم وقائع، ولا بد أخيراً في قواعد القانون أن تكون منسـجمة في تـدرجها، بمعنـى أن لا تخـالف القاعدة الأدنى القاعدة الأعلى منها مرتبة، بحيث لا يجوز للقرارات أن تخـالف التعلـيمات، ولا للتعليمات أن تخالف النظام، ولا للنظـام أن يخـالف القـانون، ولا للقـانون أن يخـالف الدستور، وهذا ما يعرف في الوقت الحاضر بمبدأ المشروعية.

ب. في مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية:

إذا كان من حق الشعب أن يلزم سلطات الحكم بالقواعد التي وجدت لتحكمها، وأن يسري حكم القانون على الحاكم والمحكوم في آن معاً ليسود مبدأ المشروعية، فقد استقر في الدساتير مبدأ يقضي بأن كل من يمارس سلطة يجب أن يتحمل المسؤولية ويكون محلاً للحساب عن تلك الممارسة، بحيث لا ينجو من المسؤولية سوى الشخص الذي لا يمارس سلطة. وتمتد تلك المسؤولية وهذا الحساب على جبهة واسعة تشارك فيها الصحافة والأقلام الحرة والرأي العام فضلاً عن البرلمان والقضاء. لكن مبدأ التلازم المذكور أصبح غائباً في العديد من الدول العربية، إذ واقع هذه الدول يؤكد أن هناك من يمارس السلطة، وأحياناً كل السلطة، لكنه لا يخضع لأي مساءلة أو حساب.

إن القاعدة والمبادىء السابقة تشكل الأساس للديمقراطيات المعاصرة، سواء أكانت دول تلك الديمقراطيات تأخذ بالنظام الرئاسي أو بالنظام البرلماني. وبالاستناد الى هذا الأساس، نستطيع أن نتبين مدى وجود الديمقراطية في دول وطننا العربي.

وأياً كان الأمر في الدول العربية، فقد اقتضى إعمال القاعدة والمبادىء المذكورة قيام سلطات ثلاث في الدولة.

المدخل الثاني : السلطات الثلاث تأصيلاً ومضموناً:

سبق أن عرضنا في الفصل الأول تأصيلاً لمضمون السلطات الثلاث في الديمقراطيات المعاصرة. ولتكامل عناصر الموضوع الذي نبحثه، نورد بعض ما عرضنا حيث قلنا: "إن الهدف الأساسي لتنظيم السلطات، ولهيكل الدولة الغربي وشكلها، هو تحقيق الديمقراطية بما تشتمل عليه من متطلبات. وبمعناها المبسط، تعني الديمقراطية حكم الشعب بالشعب ولصالح الشعب. ولقد استقر في النظرية والتطبيق، مفاهيم معينة لكيفية الحكم، ووسائل اختيار الحاكم وسلطانه، والحدود التي لا يجوز لهذا السلطان أن يتخطاها، حتى لا يدخل إلى المناطق المقدسة والمحظور المساس بها، وهي الحقوق والحريات، ثم الضمانات لكل ذلك. ولما كانت السلطات كافة تعود في المفهوم الديمقراطي للشعب، فإن استحالة ممارسة الشعب كله لها، قد أدى الى أن يتطور في النظرية والتطبيق، تنظيم للدولة، وظيفته الأساسية تحقيق حكم الشعب بالشعب ولصالح الشعب. وهكذا أكّدت الدساتير المعاصرة، على أن سلطان الدولة، الذي يوزع جميعه على السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، يقتضي من كل واحدة من هذه السلطات أن تمارس وظيفتها بطريقة متكاملة وذلك تحقيقاً لإرادة الشعب. ومن الناحية التنظيمية، فإن عملية حكم الشعب تبدأ في انتخاب السلطة التشريعية، وفقاً لإجراءات وأصول، تقوم على تمكين أبناء الشعب من ممارسة حقهم في الترشيح والانتخاب، من أجل اختيار من يتولون تمثيلهم، بحيث يصبح هؤلاء الممثلون، وكأنهم الشعب نفسه في تولي الحكم. ولقد استقر في الفكر الديمقراطي والدساتير الغربية المعاصرة بعد صراع دامٍ وتطور طويل المدى، أن تقوم عملية الانتخاب على أسس حزبية، حيث تطرح الأحزاب، وهي مباحة وفق أحكام الدساتير، فكرها وبرامجها على الشعب، ويترك للشعب حرية اختيار ممثلي الحزب الذي يناسبه من حيث فكره وبرامجه. وعلى الرغم من الفارق في الأسلوب بين النظامين الرئاسي والبرلماني، فإن الحزب الذي يحصل على الأغلبية هو الذي يتولى الحكم، وإذا لم يحصل حزب واحد على الأغلبية البرلمانية، فقد يتولى الحكم تحالف من حزبين أو أكثر يشكل نوابهم الأغلبية البرلمانية، في حين يقف حزب أو أحزاب الأقلية في صف المعارضة،

والقيام بدور الرقيب على سلوك الأغلبية، لتنشأ بين الفريقين منافسة تنطلق من مصلحة الوطن والمواطن: فريق يسعى للبقاء في الحكم، وفريق معارض ورقيب، هدفه الوصول إليه. وقد يتمكن حزب الأقلية هذا، من إقناع الشعب بقدراته وببرامجه، وبأنه أكثر استشعاراً لمصالح الناس وأكثر قدرة على تحقيقها، فيفوز في الانتخابات اللاحقة ويتحقق تداول السلطة بين الحزبين. وحتى لو لم يتحقق لحزب الأقلية هذا الفوز، فإنه في معارضته ورقابته للحزب الحاكم، يدفع هذا الحزب الى أداء أفضل وحرص أكثر، في ممارسته للسلطة كوسيلة وحيدة لبقائه في الحكم. وعلى هذا، فإنه إذا كان حزب الأغلبية يتولى السلطة، ويملك الأغلبية في الهيئة التشريعية، فإن وجود الأقلية المعارضة والرقيبة أو فتح المجال دائماً لوجودها، من المستلزمات التي لا وجود للديمقراطية بدونها. أما عن السلطة القضائية، فإذا كانت وظيفتها الأساسية فض المنازعات بين الناس وتطبيق القوانين، فإن لها وظيفة أساسية أخرى، هي الرقابة على سلوك السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً. وفوق الرقابتين، رقابة الأقلية والسلطة القضائية، على سلوك الأغلبية في الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية، فهناك رقابة الصحافة الحرة والرأي العام الحر، باعتباره يمثل من الناحية الفعلية السلطة الرابعة.

وحيث أن الدستور الأردني ينتمي الى عائلة دساتير النظام البرلماني، فسوف نقصر حديثنا على هذا النظام مبينين أصوله والأركان الأساسية التي يقوم عليها وما يتفرع عن هذه الأركان من ولاية عامة للبرلمان، وبوجه خاص مجلس النواب، تمكنه من القيام بدور رقابي على ما تقوم به الحكومة ومؤسسات الدولة.

وقد أخذ الدستور الأردني الصادر عام 1952 أحكامه عن الدستور البلجيكي لعام 1921، وذلك أسوة بالدستور المصري لعام 1923. وكان أول دستور بلجيكي صدر عند استقلالها عن هولندا بتاريخ 1830/10/4 هو دستور عام 1831. وقد أعيدت صياغة هذا الدستور في عام 1899 وتمت مراجعته عام 1921، وهي النسخة التي أخذ عنها الدستور الأردني. وكان الدستور البلجيكي قد أخذ أحكامه عن الدستور

الإنجليزي الذي يتكون من أعراف وتقاليد استقرت في النظام السياسي الإنجليزي، فضلاً عن نصوص شرعها البرلمان الإنجليزي.

ويعتبر الدستور الإنجليزي هو الدستور الأم لدساتير عائلة النظام البرلماني، حيث تكونت قواعد هذا الدستور على مدى قرون من الزمن، دفع الشعب الإنجليزي لتطوير هذه القواعد ضحايا ودماء، حتى استقرت وأصبحت مصدراً لنظام دستوري متميز ومتوازن تقتدي به الشعوب الأخرى الباحثة عن الحرية والديمقراطية، في حين أصبح الدستور الأمريكي وبعده الدستور الفرنسي نموذجان لعائلة النظام الرئاسي.

ولقد استقرت المعالم الأساسية للدستور الإنجليزي خلال فترة حكم جورج الثالث (حكم من عام 1760 الى عام 1820). وبالتحديد فقد استقرت أهم القواعد عام 1770.

إن القاعدة الأساسية في النظام البرلماني هي أن الشعب/الأمة مصدر السلطة. وحيث أن الشعب لا يستطيع أن يباشر الحكم بنفسه، فإنه يختار ممثلين عنه ليمارسوا الحكم نيابة عنه. وقد فصلت دساتير النظام البرلماني كيفية ممارسة الشعب للسلطة وعلى نحو تؤكد فيه الطرائق والوسائل التي تجعل هذه الممارسة تجسيداً لاستمرارية كون الشعب مصدراً للسلطة. وتحقيقاً لهذه القاعدة نصت المادة (24) من الدستور الأردني على ما يلي:

"(1) الأمة مصدر السلطات. (2) تمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في هذا الدستور."

وقد بينت المواد (25-27) أن ممارسة الشعب للسلطة تتم من خلال ثلاث سلطات هي:

أ. سلطة التشريع، ويتولاها الملك ومجلس الأمة (مادة 25).

ب. سلطة التنفيذ، ويتولاها الملك بواسطة وزرائه (مادة 26).

جـ سلطة القضاء، وتتولاها المحاكم التي تصدر أحكامها وفقاً القانون باسم الملك (مادة 27).

وإذا كانت السلطات الثلاث المذكورة توجد في دساتير الديمقراطيات المعاصرة جميعاً، فإن هناك أركاناً أساسية تميز النظام البرلماني الذي أخذ به الدستور الأردني عن دساتير النظام الرئاسي، بحيث يتفرع عن كل واحد من تلك الأركان قواعد وأحكام تفصيلية. وهذه الأركان الأساسية هي وجود مجلس تشريعي منتخب تكون له الولاية العامة في التشريع والرقابة، ثم منح الثقة للحكومة لتصبح ممارسة الحكومة لسلطاتها مشروعة، أو حجبها عنها أو سحبها منها لتستقيل على أعقاب ذلك، ومجلس وزراء يمارس إدارة شؤون الدولة في حدود الدستور والقانون وله الحق في حل مجلس التشريع لتستقيل الحكومة على أعقاب هذا الحل، ثم رئيس دولة تصدر الأحكام القضائية باسمه، وتصدر التشريعات بتوقيعه، وتناط به سلطة التنفيذ بحيث يتولاها بواسطة وزرائه وفقاً للدستور. إن هذه الأحكام تطورت كأعراف استقرت في النظام البرلماني الإنجليزي، كما أسلفنا، وأخذها عنها الدستور البلجيكي لعام 1831، واستمرت على ذات النحو حتى دستور عام 1921 الذي استقى منه الدستور الأردني منه أحكامه. وندرج فيما يلي القواعد الرئيسية للنظام البرلماني وفقاً لتدوينها في الدستور البلجيكي على نحو متعاقب حتى آخر مراجعة له عام 1993، وذلك على النحو التالي:

المادة (36):

"The federal legislative power is exerted collectively by the King, the House of Representatives, and the Senate."

وباللغة العربية:

"السلطة التشريعية الفيدرالية تتم ممارستها من قبل الملك، مجلس النواب، ومجلس الشيوخ مجتمعين."

المادة (37):

"The federal executive power, as stipulated by the Constitution, belongs to the King."

وباللغة العربية:

"السلطة التنفيذية الفيدرالية تعود للملك على النحو الذي نص عليه الدستور."

المادة (40):

"(1) Judicial power is exerted by the courts and tribunals.

(2) Rulings and court decisions are carried out in the name of the King."

وباللغة العربية:

" 1. السلطة القضائية تتولاها المحاكم.

2. تصدر القرارات والأحكام القضائية باسم الملك."

المادة (88):

"The King's person is inviolable; his ministers are responsible."

وباللغة العربية:

"إن شخص الملك مصون من كل تبعة وتقع المسؤولية على عاتق وزرائه."

المادة (96):

" (1) The King appoints and dismisses his ministers.

(2) The Federal Government offers its resignation to the King if the House of Representatives, by an absolute majority of its members, adopts a motion of disapproval, proposing to the King the nomination of a successor to the Prime Minister, or proposes to the King the nomination of a successor to the Prime Minister within three days of the rejection of a motion of confidence. The King names the proposed successor as Prime Minister, who takes office the moment the new federal Government is sworn in."

وباللغة العربية:

"1. الملك هو الذي يعين وزراءه وهو الذي يعزلهم.

2. الحكومة الفيدراليـة تقـدم اسـتقالتها الى الملـك، إذا صـوّت مجلـس النـواب بالأغلبيـة المطلقة لأعضائه على عدم الموافقة على تكوينها، وعليهم في هذه الحالة أن يقترحـوا عـلى الملك تسمية المرشح لخلافة رئيس الوزراء، أو يقترحوا عـلى الملـك تسـمية رئـيس الـوزراء خلال ثلاثة أيام من التصويت على سحب الثقة من الحكومة. وفي هذه المجـالات يسـمي الملك الخليفة المقترح لرئيس الوزراء، حيث يباشر الرئيس الجديد مسـؤولياته فـور حلـف الحكومة لليمين."

المادة (102):

"Under no circumstances may a written or verbal order of the King diminish the responsibilities of a minister."

وباللغة العربية:

"أوامر الملك الخطية أو الشـفوية لا تخـلي الـوزير مـن مسـؤولياته تحـت أي ظـرف مـن الظروف."

المادة (105):

"The King has no powers other than those formally attributed to him by the Constitution and by specific laws established by virtue of the Constitution itself."

وباللغة العربية:

"ليس للملك أية سلطات غير تلـك التـي منحـه إياهـا الدسـتور أو القـوانين التـي تصـدر بموجب هذا الدستور."

المادة (106):

"No actions of the King may take effect without the countersignature of a minister, who, in doing so, takes responsibility upon himself."

وباللغة العربية:

"لا يكون أي قرار أو عمل يصدر عن الملـك نافـذاً إذا لم يحمـل توقيـع الـوزير، وفي هـذه الحالة يكون الوزير وليس الملك هو المسؤول."

المادة (109):

"The King sanctions and promulgates laws."

وباللغة العربية:

"الملك هو الذي يصادق على القوانين ويأمر بإصدارها."

والحقيقة أن النصوص السابقة وجميع القواعد الأساسية الأخرى للنظام البرلماني قد تضمنها الدستور الأردني عند صدوره عام 1952، لكنه جرى على هذه النصوص والقواعد (28) تعديلاً فيما بعد، وترتب على ذلك، كما سنرى، أن فقد دستورنا هويته البرلمانية التي كانت له. ومما زاد الأمر سوءاً، كما مرّ معنا وكما سنعلم، أن النصوص التي لم يطالها التعديل أعطيت تفسيرات تزيد من سلطة الحكومات.

ومن ناحية أخرى، فإن الدستور الأردني يطلق على مجلس التشريع اسم مجلس الأمة. ووفقاً لهذا الدستور، فإن مجلس الأمة يتكون من مجلسي الأعيان والنواب، لكن مجلس النواب هو الذي يجسد إرادة الأمة/الشعب، لأنه المجلس الذي انتخبه الشعب ليمثله في حكم نفسه. وإذا كان مجلس الأعيان يشارك في عملية التشريع، شأنه في ذلك شأن مجلس النواب، ومن حقه أن يحاسب الحكومة، شأنه في ذلك شأن مجلس النواب، فإن مجلس النواب هذا هو الذي يعطي الثقة للحكومة باسم الشعب من أجل أن تمارس سلطاتها، وهو الذي باسم الشعب يحجبها عنها أو يسحبها منها، إن فقد الثقة فيها، بصفته رقيباً على أدائها كممثل للشعب.

ويلاحظ هنا أنه إذا كان مجلس الأعيان يشكل جزءا من سلطة التشريع، فإن الغاية الأساسية لهذا النوع من المجالس، هي توفير كفاءات وخبرات لمجلس الأمة، وبشكل خاص استكمال أنواع من الكفاءات المتخصصة التي قد لا تفرزها الانتخابات في المجلس النيابي المنتخب، ليفيد الوطن من هذه الكفاءات والخبرات. لكن الواقع في الأردن أخرج دور مجلس الأعيان عن مفهومه في النظام البرلماني. وسوف نتبين كيف أن فهم الأعيان لدورهم ثم مخالفة الدستور في تشكيله، ساهمت في إضعاف دوره. وسنرى فيما بعد أن التعديلات التي جرت على الدستور افتأتت على مجلسي الأعيان والنواب في آن معاً، وذلك إعلاء لشأن الحكومات وتضخيماً لدورها وسلطاتها، حتى أصبح الواقع

يقول أن السلطة التنفيذية قد أبقت للسلطة التشريعية دوراً شكلياً بعد أن استحوذت على دورها الموضوعي من الناحية الفعلية.

وفي ضوء ما سبق، سندخل على الدور الرقابي لمجلس الأمة، بادئين بمجلس الأعيان وبعده مجلس النواب، مستعرضين وضع الحريات في ظل النصوص التي غُيِّبت وتلك التي أُفرغت من مضمونها من أجل تركيز السلطة في يد الحكومات، وأثر ذلك على التنمية السياسية المطلوبة في موضوع مؤسستين لا غنى للتنمية السياسية عنهما، هما النقابات المهنية والأحزاب السياسية، والحرب الصامتة التي تُمارس ضدهما، وباحثين في قانون الانتخاب الذي يشكل وسيلة الديمقراطية وأداة النمو والانتشار للأحزاب، لنقول بعد ذلك من أين نبدأ وكيف نبدأ التنمية السياسية.

المدخل الثالث : الدور الرقابي لمجلس الأمة:

أولاً: مجلس الأعيان:

أ. دور مجلس الأعيان:

أصبح السائد لدى أعضاء مجلس الأعيان في العقود الأخيرة، مقولة يرددونها باللغة الإنجليزية في وصف أنفسهم، وهي أنهم يكونون الـ (Privy Council)، وبعد أن ينطقوها باللغة الإنجليزية يردفون باللغة العربية أنهم (المجلس الخاص للملك)، ثم بعد ذلك يفسرون الوصف بالقول أنهم المجلس الاستشاري الخاص للملك. وبهذا يريحون أنفسهم من عناء الاختلاف مع الحكومات في توجهاتها، سياسات وتشريعات، كجزء من السلطة التشريعية. ومن خلال هذا الوصف للذات وللدور وتكرار ترديده ثم الاعتقاد به، ألغى الأعيان دورهم، وعصفوا بالغايات الأساسية التي استهدفتها الدساتير من النص على تشكيل مجلسهم.

والحقيقة أن عبارة (Privy Council) وترجمتها (المجلس الخاص)، التي اقتبسها أعضاء مجلس الأعيان من بريطانيا والمدلول الذي اعتقدوا بوجوده لها من أجل إراحة الذات، تطلق على مؤسسة قديمة يعرفها النظام الملكي البريطاني. وهذه المؤسسة

كانت في الأصل مجلساً تنفيذياً يمارس بعض السلطات. وتتكون في الوقت الحاضر من (500) شخصية عامة. ويدخل في تشكيلها أعضاء مجلس الوزراء البريطاني، وقادة الأحزاب الذين لأحزابهم نواباً يكفي عددهم لتكوين وحدة برلمانية يخصص لها وقت للكلام داخل البرلمان، واللوردات من القضاة في بريطانيا وويلز وايرلنده الشمالية، ووزيرين من وزراء نيوزيلنده، وبعض رجال الدين، و(15) شخصية من دول الكومنويلث. وظل يرأس هذه المؤسسة رئيس مجلس العموم البريطاني، ولكن اعتباراً من بداية عام 2003 أصبح يرأسها رئيس مجلس اللوردات. ويتفرع عن هذا المجلس محكمة عليا تستأنف إليها الأحكام الصادرة من المحاكم العليا في دول الكومنويلث، وذلك من أجل توحيد قواعد القانون العمومي (Common Law) التي تسود في تلك الدول. وهذه المحكمة هي محكمة قانون، مثلها في ذلك مثل محاكم النقض أو التمييز التي يطعن أمامها في أحكام محاكم الاستئناف، فتكون وظيفتها توحيد مفهوم نصوص القوانين ومدلولاتها داخل الدول. وهكذا، فإن وجد صاحب الشأن في جامايكا أو نيوزيلنده مثلا، أن المحكمة العليا في دولته (أي محكمة النقض أو التمييز في تلك الدولة) قد أصدرت حكماً خالفت فيه قاعدة مستقرة في القانون العمومي (Common Law)، فإن من حقه أن يطعن في هذا الحكم أمام محكمة الـ (Privy Council) في لندن، التي يكون لها الحق في نقض الحكم من أجل أن تتبع محكمة جامايكا أو محكمة نيوزيلنده في المثال المذكور القاعدة المستقرة، أو تأييد الحكم المطعون فيه الذي خالف القاعدة المستقرة من أجل أن تستقر قاعدة جديدة بدلا من القاعدة التي خرج عليها الحكم، ومن ثم تصبح القاعدة الجديدة هي الأوْلى بالإتباع في دول الكومنويلث. ويبلغ عدد الدعاوى التي تنظرها محكمة (Privy Council) ما بين (65ـ75) دعوى في السنة.

وقد طغى اصطلاح الـ (Privy Council) كمحكمة عليا في الاستخدام، حتى أصبح الاصطلاح يرتبط بالمحكمة وبالتقاضي، بعد أن أصبحت سلطات المجلس كجهة تنفيذية تتقلص تدريجياً، حتى أصبح في الوقت الحاضر مجلساً احتفالياً يمارس الرعاية لـ (400) مؤسسة اجتماعية وإنسانية. وفي الوقت الحاضر فإنه، إضافة الى الجانب

الاحتفالي، يتركز نشاط رئيس الـ (Privy Council) الذي يطلق عليه (Lord President of the Council) في زيارات للجامعات الإنجليزية لينظر في شكاوى الطلبة ضد السلطات الجامعية.

وفي ضوء ذلك، فإن الاعتقاد الذي ساد لدى أعضاء مجلس الأعيان من حيث أن اصطلاح (المجلس الخاص) الذي أطلقوه على مجلسهم ليوحي بمدلول يريحهم من التصدي للحكومات، يشكل هروباً مرحباً به من واجبات دستورية، وتعطيلاً لنصوص دستورية ليس لهم الحق في تعطيلها، وخروجاً على الغايات التي استهدفتها الدساتير من وراء إيجاد مثل هذا المجلس في النظام البرلماني.

إن مجلس الأعيان هو جزء لا يتجزأ من السلطة التشريعية، ويتكون من عدد لا يزيد عن نصف عدد مجلس النواب. ووفقاً لنصوص الدستور الأردني، فإنه يفترض أن يكون له دور في التشريع وفي الرقابة على الحكومات. ويفترض فيه أيضاً أن يشكل دور العقل والحكمة في السلطة التشريعية. لكن الحكومات أرادت له غير ذلك، وصادف ما أرادته الحكومات هوى في نفوس أعضائه، فلم يدافعوا عن دورهم المسلوب ولا عن النصوص الدستورية التي أدى تعديلها الى جعلهم قابلين للعزل والفصل من العمل.

ب. تشكيل مجلس الأعيان وأثره على دوره التشريعي والرقابي:

إن الممارسات الأخيرة في تشكيل مجلس الأعيان أخذت تتصاعد في خروجها على الدستور حتى وصلت في التشكيلين الأخيرين• حداً أفقد النصوص مدلولها ومعناها، وأصبح التشكيل لا صلة له بأحكام الدستور.

فالبند (ب) من المادة (1/75) من الدستور تحرم على الأردني الذي لديه جنسية أجنبية أن يكون عضواً في مجلس الأعيان. والمادة (64) من الدستور تشترط على سبيل الوجوب

• التشكيلان المقصودان هما تشكيل مجلس الأعيان الذي جاء بمناسبة إعلان نتائج انتخاب مجلس النواب الرابع عشر بتاريخ 2003/6/22. وتنتهي مدته الدستورية في 2007/6/21، وتشكيل مجلس الأعيان الجديد بتاريخ 2007/11/29 وذلك على أعقاب انتخاب مجلس النواب الخامس عشر.

أن يتم اختيار عضو مجلس الأعيان من بين من شغلوا مواقع قيادية عامة قسّمها النص الدستوري الى ثماني طبقات عندما أكد على أنه:

"يشترط في عضو مجلس الأعيان .... أن يكون من إحدى الطبقات الآتية:

- **رؤساء الوزراء،**
- **الوزراء الحاليون والسابقون،**
- **من أشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين،**
- **رؤساء مجلس النواب،**
- **رؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية،**
- **الضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً،**
- **النواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا أقل من مرتين،**
- **من ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن".**

ويلاحظ أن النص الدستوري قد حدد طبقات سبع يتم اختيار أعضاء مجلس الأعيان من بينهم، ثم جاء بطبقة ثامنة حدد لها مواصفات توجب أن يكون من يتم اختياره من هذه الطبقة مماثلاً لشخصيات الطبقات السبع الأولى.

ومع الاحترام، فإن من يستعرض أسماء الشخصيات التي أُدخلت الى مجلس الأعيان في التشكيلين الأخيرين، يجد أن هناك تواتراً في الحديث لدى المهتمين بالشأن السياسي عن أسماء بعض الأشخاص الذين يحملون جنسية أخرى غير الجنسية الأردنية. وإذا كان مثل هذا الأمر يشكل خطأ دستورياً يجعل تعيين هؤلاء الأشخاص باطلاً، فإنه في غيبة الإثبات اليقيني لمن يتولى البحث في هذا الموضوع، يكون عليه أن يحمل التواتر على أنه خطأ محتمل.

لكن الإثبات اليقيني يتوافر في حالات أخرى، ومنها التالي:

- إذا كان الدستور يجعل من رؤساء مجلس النواب طبقة والنواب الذين فازوا في الانتخابات النيابية لا أقل من مرتين طبقة أخرى، فإن هذا التحديد الواضح بالنسبة للنواب يستبعد من التعيين من يكون وسطاً بين الطبقتين بحكم اللزوم الدستوري. ولذلك، فإن تعيين من فاز في عضوية مجلس النواب مرة واحدة فقط، عضواً في مجلس الأعيان يشكل مخالفة صارخة وعلى وجه اليقين لأحكام المادة (64) من الدستور ويصبح تعيينه باطلاً، إن لم يكن منعدماً. كما أن التعيين في مجلس الأعيان لمن رشح نفسه للانتخابات النيابية ولم يحالفه الفوز، يعتبر مخالفاً للدستور، ويكون قرار تعيينه باطلاً لا محالة وعلى وجه اليقين، إن لم يكن منعدماً، من باب أولى. ولا يرد القول هنا أن مثل هؤلاء يندرجون تحت الطبقة الثامنة، التي سيأتي الحديث عنها، لأن مثل هذا القول يشكل تحايلاً على النص من ناحية ويفقد الطبقات المحددة بالنص معناها من ناحية أخرى.

- أما بالنسبة للطبقة الثامنة، فقد وضع النص الدستوري لشخصياتها مواصفات أوجب أن تكون محصلتها مماثلة للطبقات السبع الأولى. فمواصفات الطبقة الثامنة هي مماثلة شخصياتها لشخصيات الطبقات السبع الأولى من حيث كونهم حائزين على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة. ونؤكد القول هنا أن النائب الذي فاز في الانتخابات لمرة واحدة، ومن باب أوْلى الشخص الذي ثبت أنه رشح نفسه للنيابة ولم يفز، يستبعده النص بحكم التخصيص والتحديد، من عضوية مجلس الأعيان، ولا يجوز إدراجه تحت الطبقة الثامنة، وبغير هذا يصبح النص على طبقات سبع مسماة نصاً عابثاً لا قيمة له ولا وزن.

والتساؤل هنا هو: كم هو عدد الأعيان الذين دخلوا تحت عنوان الطبقة الثامنة؟ وكم منهم حاز على ثقة الشعب واعتماده بأعمال وخدمات قدمها للأمة؟ ومع كل الاحترام للأشخاص، فإنه لولا الحرج والخشية من أن يُحمل التفصيل في

شرح النص الدستوري، في ضوء مصادره ومدلوله في دساتير نظم مماثلة أخرى، على أنه إساءة للأشخاص، لاستعرضنا الأسماء واحداً واحداً، لنرى كيف تكون القواعد النموذجية في الدستور عديمة الجدوى عند الحكومات في التطبيق.

على أنه إذا كان ما سبق يبين خطأ الحكومة في تشكيل مجلس الأعيان، فما هو أساس مسؤولية الحكومة عن هذا الخطأ من الناحية الدستورية؟

مع الاحترام للأشخاص الذين تقرر تشكيل مجلس الأعيان منهم، نجد أن الحكومة في هذا التشكيل، قد انتهكت أحكام الدستور على نحو صارخ. وهنا نقول الحكومة، لأن الإرادة الملكية التي تصدر بالتشكيل، ينبغي أن تكون موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين وفقاً للمادة (40) من الدستور. وبالنظر الى أنه وفقاً للمادة (30) من الدستور الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية، فإنه وفقاً للمادة (51) من الدستور تكون الحكومة هي المسؤولة. ذلك أن هذه المادة تنص على ما يلي:

"رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته."

ويؤكد مسؤولية الحكومة ما جاء في قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسنة 1956 (منشور في الصفحة 1149 من العدد 1255 من الجريدة الرسمية بتاريخ 1956/1/5)، ومبدأ تلازم السلطة والمسؤولية الذي يقوم عليه الدستور الأردني، كما هو الحال في دساتير النظام البرلماني. وبناء على ذلك تكون الحكومة مسؤولة عن الخطأ في تشكيل مجلس الأعيان ومخالفة الدستور، وليس من حقها أن تتستر خلف جلالة الملك وتحتمي بالإرادة الملكية لتنجو من المسؤولية. إذ وفقاً للدستور الأردني، وكما هو الحال في دساتير النظام البرلماني، ليس من حق الحكومة التي أقسمت يمين المحافظة على الدستور أن

تُنسِّب الى جلالة الملك قراراً فيه مخالفة للدستور وتطلب من الملك التوقيع عليه ليكون إرادة ملكية. فإن فعلت، فإنها وحدها هي التي تتحمل المسؤولية وفقاً لأحكام الدستور وقرار المجلس العالي سابق الذكر. وليس من حق الحكومة، رئيساً ووزراء، أن يدّعوا بالسر أو بالعلن أن ما ورد في الإرادة الملكية التي وقّعوا عليها هو رغبة جلالة الملك، كوسيلة للتهرب من المسؤولية. ذلك أن المادة (49) من الدستور تنص على أن **"أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تخلي الوزراء من مسؤوليتهم"**. ومؤدى هذا أن رئيس الوزراء وأي وزير في حكومته بصفتهم وحدهم المسؤولين عما يوقعون عليه، ويخضعون للمساءلة والحساب، يستطيعون أو يستطيع أي واحد منهم أن لا يوقع على القرار الذي تطلب الحكومة من الملك توقيعه ليكون بهذا التوقيع إرادة ملكية، إن وجدوا، أو وجد أي منهم أن ما ورد في القرار الذي سيصبح إرادة ملكية أمر يخالف الدستور أو غير مشروع، وأن توقيعه هذا سيحمّله المسؤولية. وامتناع رئيس الوزراء وأي وزير من الوزراء حق له وواجب عليه. فهو حق له حتى لا يتحمل المسؤولية عن الخطأ، وهو واجب عليه حتى لا يخالف الدستور الذي أقسم يمين المحافظة عليه.

وفي المحصلة نقول: إذا كانت العضوية في مجلس الأعيان الذي يشكل أحد مجلسي الأمة باطلة بالنسبة لعدد لا بأس به من الأعيان، وفقاً لما أسلفنا، ألا يترتب على ذلك أن يصبح أي قانون صادر عن المجلس محلاً للدفع بعدم دستوريته إستناداً الى أنه صدر عن مجلس تشكل بالمخالفة لأحكام الدستور؟ أليس من حق صاحب المصلحة أو محاميه أن يثير هذا الدفع أمام أي قاض من قضاة الأردن، وأنه أمام جسامة المخالفة الدستورية على النحو السابق، فإن أي واحد من القضاة ينبغي أن لا يتردد في الامتناع عن تطبيق ذلك القانون بسبب عدم دستوريته؟

لمصلحة مَنْ هذا الخروج على الدستور وإحداث هذه البلبلة في نظامنا القانوني؟ ومن هو الذي أفتى بذلك؟ إنني أناشد كل مسؤول في الدولة أن لا يستمع الى أصحاب الفتاوى القانونية الجاهزة أو تلك التي يتم تفصيلها حسب الرغبة والطلب، فهؤلاء هم الذين

قادوا مسيرة قتل الدستور، إما لجهلهم وإما لنيل أجر مدفوع أو مأمول حتى ولو كان مغموساً بدماء دستورنا، رحمه الله.

ثانياً: مجلس النواب المنتخب:

أ. الدور الرقابي المفترض من مجلس النواب:

إن انتخاب هذا المجلس، مجلس النواب، يشكل الخطوة الأولى على طريق الديمقراطية، وبناء النظام البرلماني، إذ هو يمثل الشعب الذي نصت المادة (1/24) من الدستور على أنه مصدر السلطات داخل الدولة، وجعلت من الصلاحيات التي يمارسها وفقاً للدستور ركناً أساسياً في النظام البرلماني، ولا يقف في وجه حقه في الرقابة على تصرفات الحكومة وسلوكياتها أي حائل. وعلى الرغم من التعديلات التي أجريت على الدستور لإضعاف دور مجلس الأمة بوجه عام، إلا أنه بقيت بعض النصوص التي تمكّن مجلس النواب من القيام بدور الرقابة على الحكومات في مجالات عديدة، مثل حقه في حجب الثقة عن الحكومة أو سحبها منها فتستقيل، وحقه في استجواب الحكومة وتوجيه الأسئلة والاستفسارات لها، وفقاً لما أسلفنا.

وبمعزل عن المخالفات الدستورية في تشكيل مجلس النواب الرابع عشر، كما سنرى، فإن المشكلة تكمن في الممارسات الواقعية لمجلس النواب في مجال الرقابة على الحكومات. وخير دليل على ذلك أنه كان أمام مجلس النواب الرابع عشر حكومة (حكومة المهندس علي أبو الراغب) قارفت من المخالفات الجسيمة لأحكام الدستور حداً غير مسبوق من حكومة أخرى، حتى ولا الحكومات التي كانت تمارس سلطات عرفية على الشعب أيام سريان الأحكام العرفية، ومع ذلك، فإن مجلس النواب لم يحاسب هذه الحكومة على مخالفاتها الدستورية، بل أعطاها ثقة بأعلى نسبة من النواب حصلت عليها حكومة قبلها!

لقد كان بمقدور مجلس النواب مراقبة تلك الحكومة ومحاسبتها حساباً عسيراً، ليكون في هذا الحساب زجراً لها وردعا لغيرها من الحكومات حتى لا تسلك طريقها،

لكنه لم يفعل، في وقت تعطيه نصوص الدستور حقاً في تلك الرقابة والمحاسبة. ونبين فيما يلي بعض أوجه الرقابة التي يملكها مجلس النواب، وكيف يستطيع التصدي للحكومات من خلالها، مستخدمين مخالفات الحكومة السابقة كنماذج للمخالفات التي يمكن أن تقارفها الحكومات.

1. إن مجلس النواب هو الذي يمنح الثقة للحكومة وفقاً للمادتين (53 و 54) من الدستور حتى تستطيع ممارسة سلطاتها على الشعب، وأن من حق مجلس النواب أن يسحب الثقة من الحكومة في أي وقت، وأن على الحكومة التي يحجب المجلس ثقته عنها أو يسحبها منها أن تستقيل حتماً بقوة الدستور.

   ومع معرفة مجلس النواب بحجم اعتداءات الحكومة السابقة على الدستور، إلا أن هذا المجلس منح تلك الحكومة الثقة بنسبة عالية من الأصوات غير معروفة في تاريخ الحكومات.

2. إن جميع مؤسسات الدولة تسكن تحت مظلات الوزارات والوزراء ورئيس الحكومة، وأن مجلس الوزراء مسؤول عن إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية بموجب المادتين (45، 47) من الدستور، ومن ثم فإنه من خلال توجيه الأسئلة والاستجوابات للحكومة أو أي وزير فيها، ومن خلال رد مشاريع القوانين ورد القوانين المؤقتة، يستطيع مجلس النواب أن يحقق الرقابة على الحكومات وسلوكياتها. بل إن أي نائب يستطيع زيارة الوزارات والمؤسسات وجمع المعلومات عن أي مسألة يرى أن الحكومة قد خالفت الدستور بشأنها، ويطرح ذلك أمام مجلس النواب، بحيث إذا وجد مجلس النواب أن الأمر يستدعي طرح الثقة بأي وزير أو بالوزارة، كان له ذلك.

   لكن ذلك لم يحدث.

3. وفقاً لأحكام الدستور، فإن المفروض أن مجلس النواب هو سيد نفسه، لا سلطان عليه إلا لضمير أعضائه، ولا حدود على سلطاته سوى تلك التي وضعها

الدستور. ولذلك جعل الدستور في المادة (67) قانون الانتخاب، الذي يتم بمقتضاه انتخاب مجلس النواب، من القوانين المسماة تحديداً، بحيث تكون قوته كامنة فيه ونابعة منه، ومن ثم فلا ينبغي أن يصدر للانتخابات قانون مؤقت وفق المادة (94) من الدستور، لأن القانون المؤقت لا تكون قوته كامنة فيه ولا نابعة منه، وإنما تكون له فقط قوة القانون ويسرى مفعوله بالصورة التي يسري فيها مفعول القانون العادي. ومع ذلك، فقد استغلت الحكومة حل مجلس النواب الثالث عشر في 2001/6/16 وأصدرت للانتخابات قانوناً مؤقتاً في 2001/7/19، وأجرت الانتخابات لمجلس النواب الرابع عشر في 2003/6/17 بناء على القانون المؤقت المذكور.

لكن مجلس النواب لم يقم بممارسة سلطته الرقابية وردّ قانون الانتخاب المؤقت عند عرضه عليه في أول اجتماع له، رغم أن الأسباب الموجبة لإصدار هذا القانون تؤكد مخالفة إصداره للدستور وأن إصداره يشكل اغتصاباً لدور السلطة التشريعية.

4. إن مجلس الأمة، ومجلس النواب أحد مجلسيه، هو صاحب الولاية العامة في التشريع وفقاً للدستور، وأن الحكومة في مجال التشريعات ليس لها من السلطة وفقاً للدستور سوى إصدار الأنظمة المستقلة، وهي الأنظمة التي تحدد التقسيمات الإدارية وشؤون الموظفين (المادة 120)، وتنظيم المستودعات وتخصيص الأموال العامة وإنفاقها (المادة 114)، وصلاحيات مجلس الوزراء والوزراء (المادة 2/45). وفيما عدا هذه الأنظمة التي تستقل الحكومة بإصدارها، فإن الأنظمة الأخرى التي تصدرها تكون وفقاً للمادة (31) من الدستور، أنظمة تنفيذية، أي أنظمة تفصّل ما أجمله القانون الذي يصدر عن مجلس الأمة ليس إلا، بحيث يصبح أي نص تدرجه الحكومة في النظام التنفيذي نصاً باطلاً لمخالفته للدستور، إذا كان في هذا النص ما يشكل إضافة أو تناقضاً مع الأحكام الواردة في القانون.

وفي الوقت الذي أصدرت فيه الحكومة سابقة الذكر نظام تقسيم الدوائر الانتخابية، الذي يضيف نصوصاً وقواعد الى القانون، بالمخالفة لأحكام المادة (31) من الدستور، مغتصبة هذه الحكومة بذلك سلطة مجلس الأمة، صاحب الولاية العامة في التشريع، فإن مجلس النواب لم يحرك ساكناً في مواجهة الحكومة رغم اغتصابها لسلطاته. ذلك أن الحكومة المذكورة ابتدعت نوعاً جديداً من الأنظمة التي يرفضها الدستور الأردني، هي الأنظمة التفويضية التي تعرفها نظم دستورية أخرى، وبمقتضاها يفوض مجلس الأمة الى الحكومة سلطة إصدار أنظمة لها قوة القانون. ومن منطلق هذه البدعة التي تشكل استهتاراً بالدستور، فرضت الحكومة نصاً في المادة (52) من قانون الانتخاب المؤقت فوضت فيه نفسها بإصدار نظام لتقسيم الدوائر الانتخابية، في حين أن تقسيم الدوائر ينبغي بحكم المادة (67) من الدستور أن يشكل جزءاً لا يتجزأ من قانون الانتخاب، وأن مثل هذا التفويض لا يملك مجلس الأمة ذاته، وفقاً للدستور الأردني، أن يعطيه للحكومة. والسبب هو أن الدستور الأردني اكتفى بإعطاء الحكومة في المادة (94) من الدستور سلطة إصدار قانون مؤقت وفق شروط محددة، وليس نظاماً، تكون له قوة القانون.

وسكت مجلس النواب.

5. إن الحكومة سابقة الذكر، أي حكومة المهندس علي أبو الراغب، أوردت في قانون الانتخاب المؤقت نصوصاً من شأنها تعطيل بعض أحكام الدستور. ومثال ذلك المادة (8) من القانون المذكور التي عطلت فيها الحكومة مفعول العفو الخاص الذي تحكمه المادتان (1/75 و 38) من الدستور والمتعلق بحق من يصدر عنه مثل هذا العفو في ترشيح نفسه للانتخابات النيابية. ووفقاً لهذا النص الذي أوردته الحكومة في قانون الانتخاب المؤقت، فقد حرمت بعض من تقدموا بطلبات لترشيح أنفسهم للانتخابات من الترشيح رغم صدور عفو خاص عنهم،

الى حد أصبح نص القانون المؤقت بفضل تأثير الحكومة من حيث النتيجة والواقع، أولى في التطبيق من نصوص الدستور المذكورة.

وسكت مجلس النواب عند عرض القانون عليه وتنازل عن دوره الرقابي في هذا المجال.

6. تنص المادة (74) من الدستور على أنه: **"إذا حلت الحكومة مجلس النواب لسبب ما، فإنه لا يجوز لها حل المجلس الجديد للسبب نفسه."** ووفقاً لما يجمع عليه الفقه الإداري وأحكام محكمة العدل العليا، فإنه ينبغي أن يكون لكل قرار إداري سبب، وهذا السبب قد يكون معلناً يسهّل الأمر على صاحب المصلحة في الطعن بالقرار فيستند إليه، وإما أن يكون السبب خفياً بحيث يكون على صاحب المصلحة إثباته، مع ما في ذلك من صعوبات لم تُخلّص محكمة العدل العليا الطاعنين منها أسوة بالقضاء الإداري المصري والفرنسي. لكن المادة (74) المذكورة إذ حرمت على وجه الالتزام حل مجلسي نواب متعاقبين لنفس السبب، فإن ذلك يوجب على الحكومة بحكم اللزوم الدستوري أن تبين سبب حل المجلس الأول من أجل أن لا تقوم بحل المجلس الجديد اللاحق لنفس السبب. والقول بغير هذا يعطي الحكومة حقاً بإخفاء سبب الحل لتقوم بحل مجالس النواب المتعاقبة لنفس السبب دون رقابة، ضاربة عرض الحائط بما حرمته عليها المادة (74) من الدستور.

ومن هذا المنطلق نقول، إن الحكومة سابقة الذكر حلت مجلس النواب الثالث عشر في 2001/6/16، وأن هذا الحل قد تم قبل خمسة شهور من انتهاء مدته الدستورية، المحددة بأربع سنوات شمسية في المادة (1/68) من الدستور، وذلك دون ذكر السبب لهذا الحل. ومثل هذه المخالفة الجسيمة التي قارفتها الحكومة السابقة تحول دون إعمال الرقابة على السبب ومعرفة ما إذا كانت الحكومة ستقوم بحل مجلس النواب الرابع عشر للسبب ذاته أم لا.

إن التزام الحكومة بذكر سبب الحل هو استحقاق دستوري، ومن حق مجلس النواب، كسلطة رقابية، أن يسأل رئيس الحكومة التي حلت مجلس النواب عن سبب الحل، من أجل أن يعلم بحقيقة الحال قبل أن يعطي الحكومة ثقته، لكن مجلس النواب لم يفعل، ومنح الحكومة ثقته بإغلبية عالية، وكأن شيئا لم يكن.

وهكذا، فقد سكت مجلس النواب عن قتل الحكومة لنص من نصوص الدستور، متنازلاً بذلك عن حقه في الرقابة.

7. والحكومة السابقة الذكر، أي حكومة علي أبو الراغب، إذ أصدرت قانون الانتخاب المؤقت في 2001/7/19 ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية في 2001/7/23، قامت بعد أربعة أيام من إصدار قانون الانتخاب، وبعد يوم واحد من إصدار نظام تقسيم الدوائر، بتأجيل الانتخابات في 2001/7/24 الى أجل غير مسمى. وإذا كان مثل هذا التأجيل الذي لا يبيحه للحكومات أي دستور في الديمقراطيات المعاصرة، ولا أي دستور في دول النظام البرلماني، أباحته المادة (4/73) التي وُضعت في أعقاب احتلال إسرائيل للضفة الغربية من الأردن، بسبب استحالة إجراء انتخابات فيها، فإن هذه المادة تشترط لتأجيل الانتخابات توافر ظروف قاهرة تجعل إجراء الانتخابات متعذراً.

وإذا كان الشرط الذي ورد في المادة المذكورة يعبر عن الظرف الذي أدى الى تشريعها عام 1974، فإن الحكومة قد استندت الى هذا النص، وأصدرت في 2001/7/24 قرارا نشرته في الجريدة الرسمية بتاريخ 2001/7/30 على الصفحة (3181) من عدد الجريدة رقم (4499) تقول فيه، إن تطبيق قانون الانتخاب المؤقت الذي أصدرته الحكومة نفسها يحتاج الى استعدادات تشكل ظرفاً قاهراً يجعل إجراء الانتخابات أمراً متعذراً. ولا يخفى هنا على أحد من طلاب الصفوف الأولى في القانون وفي العلوم السياسية، أن الظرف القاهر هو

حدث لا يمكن توقعه ويستحيل دفعه، وأنه لا يجوز بأي حال أن يكون من صنع من يستند إليه عذراً.

وهكذا، فإنه فضلاً عن المخالفات الدستورية التي قارفتها الحكومة السابقة، وأعدادها لا تحصى، فقد عطلت تلك الحكومة الحياة النيابية في الأردن لعامين كاملين، ومع ذلك، فإننا لم نشهد أي مساءلة أو استجواب للحكومة أو حساب لها من قبل مجلس النواب الرابع عشر، بل على العكس من ذلك، فقد أعطاها هذا المجلس الثقة بنسبة من الأصوات أعلى مما حصلت عليه أي حكومة أخرى.

8. وفي موضوع الصحافة وحرية التعبير فيها، أصبح هناك حلف غير مقدس بين الحكومة وبين المالكين للصحف اليومية أو القائمين عليها. وبمقتضى هذا الحلف، تعتمد الصحيفة أحد الموظفين فيها ليكون رقيباً ذاتياً على موضوعات النشر. وهنا يمارس الرقيب دور الجزار أو مسؤول مقصلة الإعدام، فيذبح أو يقتل كل رأي آخر يزعج الحكومة أو يمكن أن يزعجها. وكم من دراسة جزّ الرقيب روح الحقيقة منها، فظهرت مشوهة لا طعم لها ولا لون، تُظهر كاتبها بصورة شخص بليدٍ لا يعرف ما يقول. وكم من كتابة موزونة تلقتها الجريدة فيها تقييم لأداء الحكومة، يطري بعضه وينتقد بعضه الآخر، فيحذف الرقيب منها ما يشكل نقداً ويبقي ما فيه إطراء، فيظهر صاحب تلك الكتابة في صورة مداح للحكومة وحامل للمباخر التي ترغب في إحاطة نفسها بها، شكراً للرقيب. يقول بعض المسؤولين في الصحف اليومية، إذا كنا نستطيع احتمال معاقبة الحكومة لنا، فإننا لا نستطيع احتمال حجب إعلانات الحكومة عنا، لأن دخل هذه الإعلانات له أهميته الكبيرة عندنا. بل إن رئيس تحرير جريدة كبرى اعتذر لكاتب هذه السطور بأدب جم عن نشر دراسة مبسطة حول الدور الرقابي لمجلس النواب، قائلا: إن الحكومة هي المساهم الأكبر في الجريدة ودراستك تغضب رئيس الحكومة التي تعتبر المساهم الأكبر، والذي له اليد

الطولى في تعيين المسؤولين في الجريدة !! وهكذا يشتري رئيس الحكومة بالمال العام وظائف الحراسة على رسمه في الصحف، ليظل جميلاً يسر الناظرين !!

ورحم الله المادة (1/15) من الدستور التي تقول "**تكفل الدولة حرية الرأي ولكل أردني أن يعبر بحرية عن رأيه بالقول والكتابة وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون**".

ونترحم على المادة الدستورية لأنه حل مكان عدم تجاوز حدود القانون، عدم تجاوز حدود رضا الحكومة. وأصبح على الأردنيين قراءة الفاتحة على روح المرحومة المادة (17) من الدستور التي تنص على أن "**للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما له من صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعينها القانون**".

واستحقاق روح المرحومة قراءة الفاتحة سببه أنه حـل مكـان "بالكيفيـة والشرـوط التي يعينها القانون" عبارة أخرى هي: "بالكيفية والشروط التي ترضي الحكومة".

9. **وفي مقابل التقييد الواقعي والمحاصرة الواقعية، بل والقمع الواقعي لحرية الرأي الصادق الذي يمارس النقد البنّاء، على النحو المنتمي لقضايا الوطن والأمة، نجد أن حرية المديح والإطراء وتزوير الحقائق مفتوحة الأبواب في المجالات كافة، حتى أصبحت السياسة فهلوة "وجدعنة" يمارسها، مسموعة ومقروءة، كل دجال مشعوذ، وغدا القانون سفسطة مملة، منطقه غير مسموع، إلا إذا كان صادراً ممن تخصصوا في تقديم الفتاوى التي تستخدم لتبرير المواقف وتلميع الوجوه.**

ونقول بمرارة أنه من الظلم للأردنيين أن يغلب على الثقافة القانونية والسياسية الطافية على السطح طابع انتهازي لكثرة ما استخدمت وسيلة للتكسب، حتى غدا العديد ممن يكتبون في حقول القانون والسياسة والاقتصاد والاجتماع، من أصحاب الفتاوى الجاهزة، يشكلون طبقة يتسابق أعضاؤها على تضليل المسؤول، فيبررون الخطيئة لا يهمهم ضحاياها، ويتاجرون بالكلمة كشعراء

المديح لا تعنيهم الحقيقة، وإنما طرب من يمدحون. فهذا أستاذ جامعي يتسول بمقالات المديح يدفع بها الى الصحف لتنشر في الصباح، لكنه في جلسات المساء مع الرفاق يلعن الممدوحين، وذاك حامل دكتوراه يريد اختصار طريق الكفاح فيتقرب من السلطة بدراسات تعظيمية عن المسؤولين وآبائهم وأجدادهم فيبتدع لهم تاريخاً مجيداً لا يعرفه الأبناء، ويحتقره أقرانه عليه، لكن عذره أمامهم ما يأمله بأن يجود الممدوحون عليه بأجر مدفوع أو موعود، وهذا كاتب لا يخجل من الكذب الذي يسميه التقية فيتخصص في قراءة الفكر السياسي أو الاقتصادي لدى المسؤول أو صبيانه، فينشر في الجريدة الحلقة تلو الأخرى عن ذلك الفكر عله ينال لقمة، ولو مغموسة بدم الكرامة التي لا يؤلمه جرحها، في حين أن المسؤول يدفع للتعظيم بسخاء ولكن باحتقار واستهزاء، لأنه يعلم جيداً أنه ليس لديه أو لدى صبيانه شيء من هذا الفكر المدّعى به.

أما عن البرامج السياسية في التلفزيون الأردني، فقد غدت وسائل لتلميع الحكومات وأشخاصها، وأصبح هناك متخصصون في إدارة ندوات وحوارات التلميع، كما سبق أن قلنا، ينالون الأجر والرضى، وفي مقابل ذلك يحشدون بأسلوب "الفزعة"، ما تيسر من عشائر التلفزيون وعشائر المداحين من المتصلين بالتلفزيون بترتيب مسبق، وعشائر اللابسين للعباءات القانونية من أصحاب الفتاوى الجاهزة والمفصلة حسب الطلب، وغيرهم من عشائر المطربين القانونيين والسياسيين وحملة المباخر، لتضلل الأردنيين بإقناعهم بالقدرات الخارقة لأعضاء الحكومة وبسلامة ما يصدر عن الحكومة من تصرفات، وبأن المديونية قد انخفضت، وأن الوضع الاقتصادي في أحسن حال، وأن النمو الاقتصادي يتصاعد بنسب تفوق ما لدى الدول العظمى، في حين أن حقيقة ما يلمسه الناس هو أن الفقر قد تزايد والجوع ينهش البطون والطبقة الوسطى تآكلت وانتهت.

ونتساءل: هل يمكن لمجالس النواب الرقيبة على أداء الحكومة أن تعيد الصدق وسلامة الأداء الى تلفزيون الأردنيين، ليصبح منبراً حراً لهم دون تمييز بين مدّاح وبين صاحب رأي، ما دام تمويل التلفزيون يخرج من جيوب هؤلاء الأردنيين؟ هل تعيد رقابة مجلس النواب للأردنيين كرامتهم وتوقف التدهور الذي يتزايد الاصطفاف في طابوره كل يوم؟

10. إن قوانين الحريات منوط أمرها بسلطة التشريع، صاحبة الولاية العامة، فهل يسترد مجلس النواب، الرقيب وصاحب الولاية العامة، حريات الأردنيين التي طال تغييبها؟ فلينظر النواب في قانون الاجتماعات العامة المؤقت رقم (45) لسنة 2001. فهذا القانون من أهم قوانين الحريات التي تمس بشكل مباشر حقوق المواطنين وحرياتهم. وقد قررت حرية الاجتماع المادة (1/16) من الدستور عندما نصت على أن:

"للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون."

وبالنظر الى أن حق الاجتماع هذا يشكل أحد أعمدة الحريات والحقوق العامة، فإن النظم الدستورية تحرم تنظيمه بقانون مؤقت أو مرسوم بقانون تصدره الحكومات. ومع ذلك، فلم يكن عند الحكومة مانع من إصداره كقانون مؤقت.

ومن ناحية أخرى، فإنه فوق المخالفة الدستورية نجد أن أحكام قانون الاجتماعات العامة المذكور هي أحكام عرفية عقابية تفرغ الحق والحرية في الاجتماع من مضمونهما. فالمادة (3) توجب للاجتماع تقديم طلب للحاكم الإداري للحصول على موافقته الخطية. وبصرف النظر عن عدم دستورية النص، فإنه يعبر عن المنطق العرفي في فهم الحكومة للحق والحرية ومنطق الدستور. والمواد (5-10) تتحدث عن تقديم الطلب وتوقيعه ومسؤولية الموقعين عن أي ضرر يحدث من سلوك أي مواطن يشارك في الاجتماع أو المسيرة.

والمسؤولية التي تحددها المادة (8) عن التعويض هي مسؤولية تضامنية بين من وقعوا الطلب في دفع قيمة التعويض، في حين أن المادة (10) تنص على المسؤولية الجزائية عن أي مخالفة، ومؤدى هذه المسؤولية دفع مبلغ (3000) دينار غرامة والحبس (6) شهور. فأي حرية اجتماع دستورية بقيت أمام هذا المنطق العرفي الذي أرادته الحكومات.•

ب. مجلس النواب ومدى توافر حالة الضرورة لإصدار قانون الانتخاب المؤقت و210 قوانين مؤقتة أخرى:

إن القوانين المؤقتة التي تصدرها الحكومة خلال فترة عدم انعقاد مجلس الأمة أو حله، تعتبر مخالفة للدستور إذا لم تتوافر حالة ضرورة لا تحتمل التأخير تستدعي إصدارها. وفي هذا المجال، تحدد المادة (1/13) من الدستور أنماط الأحداث التي تشكل حالة ضرورة عندما أعطت أمثلة لها **"الحرب، وعند وقوع خطر عام، أو حريق أو طوفان، أو مجاعة، أو زلزال، أو آفات حيوانية أو حشرية أو نباتية أو أية آفة أخرى مثلها تعرّض سلامة جميع السكان أو بعضهم للخطر"**.

ومؤدى هذه الأمثلة التي طرحتها المادة الدستورية تأكيد نوعية الظروف التي تشكل حالة "ضرورة" في الدستور الأردني. ويكون للقضاء، كرقيب على مبدأ المشروعية، أن يبين ما إذا كانت "حالة الضرورة" التي تدعيها الحكومات متوافرة لإصدار القانون المؤقت بالقياس إلى ما نصت عليه المادة (1/13) سابقة الذكر.

لكن هناك بعض الأصوات التي صدرت ولا تزال تصدر عن أشخاص بعينهم تحت عنوان "رأي قانوني"، يقولون فيه أن حالة الضرورة هي مسألة تنفرد بتقديرها الحكومة وحدها وليس للقضاء رقابة على تقدير الحكومة لتوافر أو عدم توافر حالة الضرورة. أما السند الذي تعتمد هذه الأصوات عليه، فهو أن أصحابها يحملون شهادات من كليات الحقوق وأن بعضهم يحمل لقب المحامي. أما لماذا ينظّرون لتسلط

• وسوف نتناول دستورية قانون الاجتماعات العامة الجديد لعام 2008 في دراسة مستقلة في الفصل الخامس من هذا الكتاب.

الحكومات وافتئاتها على الدستور، فلأن ذلك أصبح لديهم نهج حياة وأسلوب عمل، لا يهمهم خروج الحكومات على أحكام الدستور أو سلبها للحريات العامة التي كفلها الدستور، ما دامت الإذاعة والتلفاز تفتحان لهم أبوابهما، وما دامت الصحافة تعرض عليهم صفحاتها ليظهروا كمنظرين لخطايا الحكومات ومضللين لمواطنيهم مقابل أعطيات مغموسة بدماء جراح وضمائر لم يعد لها عندهم إيلامُ.

فهل ما يقوله حملة المباخر سليم من الناحية الدستورية؟

إن الدستور الأردني هو صناعة إنجليزية بحتة أوجدت النظام البرلماني من خلال تطوير قواعد دستورية، أخذت من عمر الزمن ثلاثة قرون، ومن دماء عشاق الحرية أنهاراً، حتى استقرت على نحو متوازن. وفي كل دولة من دول العالم المتحضر تحدث حالات ضرورة وتعالجها دساتيرها بنص موحد الصياغة والمضمون، حتى أصبح للضرورة مدلولاً تسلسل عبر الزمن من خلال الواقع والرقابة الصارمة للقضاء واستقر هذا المدلول في الأمثلة التي فرضتها المادة (1/13) من الدستور الأردني. ويجمع الفقه العربي والأجنبي على التعريف التالي لحالة الضرورة:

> **"إنها الحالة التي تنتج عن توافر ظروف فجائية أو حالات شاذة أو خطر داهم يحدق بالوطن، يستوي في ذلك الخطر الناتج عن غزو خارجي أو عن عصيان مسلح أو نكبات عامة أو اضطرابات داخلية شديدة الخطورة، بحيث يتعذر دفع هذه المخاطر بالوسائل القانونية العادية، مما يضطر الإدارة الى اللجوء الى السلطات الاستثنائية، باعتبار أنها الإجراء الوحيد الذي لا بد منه للتغلب على هذه الظروف الشاذة ومواجهة هذه الأزمات الطارئة."** (الدكتور هاني علي الطهراوي، نظرية الضرورة في القانونين الإداري والدستوري، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1992، ص56ـ64، ص375ـ376، والمراجع المشار إليها فيها، الدكتور سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية ، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1982، ص66 وما بعدها والمراجع المشار إليها فيها).

وفيما يلي أمثلة من أحكام القضاء في الدول المتحضرة التي راقب قضاؤها حالة الضرورة التي ادعت الحكومات توافرها عند إصدار القوانين المؤقتة:

ففي مصر، حكمت المحكمة الدستورية العليا عام 1985 بما يلي:

> "**وحيث أنه يبين من القرار بقانون رقم (44) لسنة 1979** (أي القانون المؤقت) **المطعون عليه أن الأسباب التي استندت إليها الحكومة في التعجيل بإصداره في غيبة مجلس الشعب، هو الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما استجدت من تغيرات في نواحي المجتمع وما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقا لإصلاح مرتجى، إلا أنه لا تتحقق بهذا الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة (147) من الدستور التي بموجبها تخول لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير، ومن ثم لم تكن ثمة ضرورة ملحة بخصوص تعديل قوانين الأحوال الشخصية، بل كان من الممكن الإنتظار الى حين إجراء هذا التعديل بموجب تشريع عادي يصدر من البرلمان، ومن ثم فإن القرار بقانون** (أي القانون المؤقت) **رقم (44) لسنة 1979 إذ صدر إستناداً الى المادة (147) من الدستور وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور ويتعين الحكم بعدم دستوريته برمته**". (حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في 4 مايو 1985 في القضية رقم (28) للسنة (2) قضائية دستورية، مجموعة الأحكام التي أصدرتها المحكمة في الفترة من يناير 1984 وحتى ديسمبر 1986، الجزء الثالث ص195 وما بعدها).

وفي حكمها الصادر بتاريخ 1991/12/7 في القضية رقم (15) لسنة (8) القضائية المنشور في الجريدة الرسمية، العدد رقم (52) بتاريخ 1991/12/26، تقول المحكمة الدستورية العليا في مصر عن حالة الضرورة:

> **"وحيث أن الدساتير المصرية المتعاقبة بدءاً بدستور سنة 1923 وانتهاء بالدستور القائم تفصح جميعها عن اعتناقها لنظرية الضرورة وتضمينها لأحكامها في صلبها تمكيناً للسلطة التنفيذية ـ فيما بين أدوار انعقاد السلطة التشريعية أو**

حال غيبتها ـ من مواجهة أوضاع قاهرة أو ملحة تطرأ خلال هذه الفترة الزمنية وتلجئها الى الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في شأنها، ومن ثم يكون تدخلها بهذه التدابير، وتطبيقها لها، مبرراً بحالة الضرورة ومستنداً إليها، وبالقدر الذي يكون متناسبا مع متطلباتها، وبوصفها تدابير من طبيعة استثنائية ... وإذا كان الدستور قد حصر هذه الأعمال الاستثنائية وبين بصورة تفصيلية قواعد ممارستها، تعين على كل سلطة في مباشرتها لها أن تلتزم حدودها الضيقة وأن تردها الى ضوابطها الدقيقة التي عينها الدستور، وإلا وقع عملها مخالفا لأحكامه. إزاء ما قد تواجهه ـ فيما بين أدوار انعقاد السلطة التشريعية أو حال غيابها ـ من مخاطر تلوح نذرها أو تشخص الأضرار التي تواكبها ... ذلك أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في هذا النطاق لا يعدو أن يكون استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي. إذ كان ذلك، وكانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حال الضرورة نابعة من متطلباتها، فإن انفكاكها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية، ذلك أن توافر حالة الضرورة ـ بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها ـ هي علة اختصاصها بمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة بتلك التدابير العاجلة بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص وإليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها هذه المحكمة للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور لها ولضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية ـ وهي من طبيعة استثنائية ـ الى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها أو انحرافها."

وفي بريطانيا، قرر القاضي الشجاع Croke J. عام 1637 ما يلي:

"إنني قانع بالقول أن المراسيم التشريعية التي أصدرتها الحكومة تحت ستار الضرورة، مخالفة للقانون العمومي Common Law، ومخالفة لقوانين الدولة التي تعطي للمواطن الحقوق والحريات، لأن هناك فارقا بين المواطن الحر وبين الرقيق Freeman and bondman. إنني على يقين أن مراسيم الحكومة التي انتهكت حريات المواطنين لا توجد ضرورة تبررها، وبناء على ذلك، وحيث أن

أخذ صلاحيات البرلمان أمر غير جائز، وحيث أن هذه المراسيم لا يبررها قانون أو دستور، فإنني أقرر عدم صحتها."

وفي أمريكا، حكمت المحكمة العليا الأمريكية عام 1866 في السابقة القضائية الأولى في موضوع القوانين المؤقتة بما يلي:

"إن دستور الولايات المتحدة يشكل القانون الأعلى الذي يحكم الجميع حكاماً ومحكومين في أوقات السلم وأوقات الحرب، وتشمل الحماية التي يقدمها الدستور جميع فئات الناس وتحت كل الظروف. ووظيفة سلطة التنفيذ هي تنفيذ قواعد القانون وليس خلقها وإصدارها. وإذا كانت الأمة الأمريكية ستضحي بالقواعد العليا التي تكفل الحقوق والحريات في كل مرة تعتقد سلطة التنفيذ أنها تمر في مرحلة ضرورة، فإنه لا يجوز لهذه الأمة أن تتوقع أن حكامها سيكونون دائما من ذوي الحكمة والاتجاهات الإنسانية، بل عليها أن تتوقع أن رجالا أشرارا من الكارهين للحرية سوف يتولون السلطة ويجلسون مكان جورج واشنطن وابراهام لنكولن. وإذا وافقنا على حق هؤلاء الحكام بممارسة سلطات استثنائية تأسيساً على وجود حالة الضرورة، فإن عدواناً كبيراً قد يرتكب ضد الحقوق والحريات الدستورية استثماراً للحروب والأزمات ... إن أمة ترتضي لنفسها التضحية بالحقوق والحريات التي تكفلها لها قواعد الدستور السامية، استجابة للذرائع التي تسوقها سلطة التنفيذ، أمة لا تستحق أن تعيش."

وفي السابقة القضائية الثانية والأخيرة حتى الآن، حكمت المحكمة العليا الأمريكية عام 1952 بما يلي:

"إن الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية (كسلطة تنفيذية) يحددها الدستور الأمريكي وما يعطيه له الكونغرس من تفويضات. وممارسة الرئيس لكل واحدة من هذه الصلاحيات لها شروطها، بحيث لا يجوز له الخروج على هذه الشروط حتى ولو اعتقد أن في ذلك مصلحة الوطن. صحيح أن مسرح الحرب (Theater of War) القائمة يشكل حالة ضرورة، (المقصود الحرب

> الكورية التي كانت قائمة) **لكنه لا يجوز التوسع في فهم اصطلاح الضرورة هذا، للتمادي على الحقوق والحريات. إننا كقضاة لا نكون مخلصين لدستورنا ولا لنظامنا الدستوري إن نحن سمحنا لرئيس الجمهورية بهذا التمادي. إن فهمنا للدستور نصوصا ونظاما أن رئيس الجمهورية، كسلطة تنفيذ، مسؤول عن رؤية القوانين قد نفذت بإخلاص، وهذا ينفي في نظرنا إمكانية أن يصبح الرئيس سلطة تشريع ... إن آباء هذه الأمة (The Founders of this Nation) ائتمنوا صناع القانون من ممثلي الأمة في الكونغرس وحدهم ليكونوا سلطة تشريع في الأوقات الجيدة والأوقات السيئة في آن معا. وإذا ما تذكرنا الظروف التاريخية التي كان يواجهها آباء الدستور، وما كانوا يتخوفون منه من أن تفتئت السلطة في يوم من الأيام على الحرية، فإننا بيقين ننحاز الى الحقوق والحريات ونقرر أن مرسوم رئيس الجمهورية رقم (10340) مخالف للدستور".**

وفي الأردن، ليس غريباً أن تحكم محكمتنا العليا قبل اثنتين وعشرين سنة، أي عام 1982 بأنه:

> **"يشترط للإحتجاج بحالة الضرورة ما يلي: 1. وجود خطر يهدد النظام العام، 2. أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية، ... وأنه يجب أن لا تضحي (الإدارة) بمصلحة الأفراد في سبيل المصلحة العامة إلا بمقدار ما تقضي به الضرورة، أي أن لا تتعسف الإدارة بإجراءاتها."**

وأكثر من ذلك، ففي ضوء ما استقرت عليه مفاهيم الأمم والشعوب لمفهوم الضرورة، وما يؤكده دستورنا في الأردن، حكمت الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا في قرارها رقم (1997/226) بتاريخ 1998/1/26 (منشور في مجلة نقابة المحامين لسنة 1998، ص389) ما يلي:

> **"يستفاد من المادة (94) من الدستور الأردني، بأن الدستور منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة بشرط أن تتوافر الشروط التالية: (1) أن يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحل. (2) وجود حالة ضرورة أي**

وجود أمور تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير. (3) أن لا تخالف القوانين المؤقتة الدستور. وعليه وحيث أن مجلس الأمة حين إصدار قانون المطبوعات والنشر المؤقت رقم 27 لسنة 1997 لم يكن منعقدا وأن حالة الضرورة المشار إليها في المادة أعلاه، وتتمثل في نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية، كالحرب والكوارث والفتن الداخلية، لم تكن متوفرة، فإن معالجة أوضاع الصحافة .... ليس خطراً جسيماً داهماً ولا وضعاً طارئاً ملحاً شأنها شأن الكوارث أو الحروب التي تنشأ فجأة أو الفتنة التي تستوجب مجابهة سريعة لئلا ينتشر خطرها فتهدم كيان الدولة. ذلك أن حالة الضرورة تقاس بوجود أحداث مفاجئة تشكل خطراً جسيماً، وبما أن الأوضاع التي عالجها القانون المؤقت المذكور قائمة منذ شهور سابقة فيكون عنصر المفاجأة والمداهمة قد انتفى وبالتالي انتفت حالة الضرورة ... والدليل على ذلك أن القانون المؤقت المذكور قد طلب من الصحف توفيق أوضاعها لتلائم نصوص القانون المؤقت خلال ثلاثة أشهر ومن ثم ثلاثة أشهر أخرى أي بعد ستة أشهر وهذا ينفي وجود حالة الاستعجال مما يعني إصدار هذا القانون كان يمكن تأجيله الى حين انعقاد مجلس الأمة وبذلك يكون مخالفاً للدستور."

وبعد، فلعل أحكام القضاء السابقة تقول للحكومات الأردنية وأصحاب الفتاوى من حملة المباخر والمطربين من اللابسين للعباءات القانونية كفى استهتاراً بهذا المجتمع وبهذا الوطن، وكفى تفريغاً لنصوص الدستور من محتواها، بل وكفى تعميد شهادات الجهل بالقانون لتصبح أسواطاً تجلد المبادىء العليا التي قام عليها الدستور وانتهاك الحقوق والحريات صباح مساء ثم الإفتاء بأنه ليس من حق القضاء الأردني مراقبة ادعاء الحكومات بتوافر حالة الضرورة.

وأخيراً فقد ذهب العميد ديجي شيخ القانونيين الدستوريين في فرنسا الى حد القول:

> **"أن من حق كل إنسان أن يقاوم تطبيق تشريع يتعارض مع المبادىء القانونية العليا (المتمثلة في الدستور) بكل أنواع المقاومة: بالمقاومة السلبية .... وبالمقاومة الدفاعية ... وبالمقاومة الهجومية ..."، ويضيف: "أن القوة الملزمة لمبادىء القانون الأعلى تأتي من أن الإخلال بهذه المبادىء يرتد أثره في الشعور العام، فيحس الجمهور أن العدل يقتضي تدخل السلطة العامة لقمع هذا الإخلال، وظاهر أن خطوة أخرى في هذا الطريق، تؤدي به الى أن يقول: إذا صدر تشريع باطل يخل بمبادىء القانون الأعلى الملزمة، وأحس الجمهور أن العدل يقتضي تدخل السلطة العامة لقمع هذا الإخلال، ولم تتدخل هذه السلطة، فإن الجمهور يستفزه هذا الإخلال شيئاً فشيئاً كلما تزايدت جسامته، حتى إذا أصبح لا يستطيع عليه صبراً تدخل هو بدلاً من السلطة العامة وحل محلها في قمعه، وهذه هي الثورة".** (مقتبس من السنهوري في بحثه، "مخالفة التشريع للدستور"، سابق الإشارة إليه ص153).

وأمام ما سبق، ولعدم توافر حالة الضرورة بالمعنى السابق، فإن إصدار الحكومة السابقة لقانون الانتخاب، كقانون مؤقت، وعلى نحو يشكل خطأ جسيماً في الدستور، دون أن تجد أي رادع لها، جعلها تستمرىء هذا الخطأ وتتبعه بـ (210) خطيئة أخرى في صورة قوانين مؤقتة، أساءت فيها الى النظام القانوني في الدولة وعبثت به، وأفقدته لحمته وتماسكه، وعلى نحو يصبح عسيراً معه، إن لم يكن مستحيلاً، على أي قانونيّ في بعض المجالات، أن يعرف ما هي النصوص التي ألغتها القوانين المؤقتة وتلك التي أبقتها على قيد الحياة، في وقت نسعى فيه الى اجتذاب مستثمرين يسألون إبتداءً عن مدى استقرار القوانين ووضوحها وعن مدى سرعة البتّ في الدعاوى أمام القضاء.

ومع أن أصواتاً جريئة في مجلس النواب أبدت احتجاجها وجأرت بالشكوى، إلا أن نسبة من أعطوا الثقة للحكومة من أعضاء هذا المجلس غطت على كل شكوى.

ثالثاً: التنمية السياسية والنقابات المهنية:

سبق وأن عرضنا لموضوع النقابات المهنية في المبحث الثالث من الفصل الأول من هذا الكتاب، ونحيل إليه بخصوص التفصيلات. ولكن من أجل تكامل الموضوع، فيكفي أن نشير هنا إلى أن عدد النقابات المهنية غير العمالية في الأردن هو (14) نقابة، ويبلغ عدد المنتسبين الى هذه النقابات (120.000) عضواً حتى منتصف شهر آب (أغسطس) عام 2003. وإذا كان كل منتسب يقوم على زوجة وأربعة أبناء في المتوسط، فتكون النتيجة أن هذه النقابات تقوم على ثلاثة أرباع مليون مواطن ومواطنة من الأردنيين. ومثل هذا العدد يشكل (15%) من سكان الدولة الأردنية. وإذا أدخلنا الوالدين تحت مسؤولية المنتسب للنقابة، فإن العدد يرتفع الى مليون مواطن أردني وتصبح النسبة 20%.

ولقد أسلفنا أن موضوع دستورية النقابات المهنية عُرض على المجلس العالي لتفسير الدستور عام 1993 بناء على طلب الحكومة، وذلك من خلال عرض مشروع قانون لإنشاء نقابة للمعلمين. ومع أن عدم دستورية وجود النقابات أو الانضمام الإلزامي لها لم يحصل على الأغلبية المطلوبة لإصدار القرار الذي تريده الحكومة، وكان المنطق القانوني يقضي باعتبار ذلك رداً لطلب الحكومة واعتبار وجود النقابات والنصوص الإلزامية في قوانينها متفقاً مع الدستور، إلا أنه تم عرض الموضوع ثانية على المجلس عام 1994، بعد تغيير تشكيل المجلس ليصدر هذا المجلس قراراً بالإجماع يقضي بعدم الدستورية، **وذلك في أعقاب تغيير القضاة لموقفهم المعارض لموقف الحكومة، وإخراج الأعيان المعارضين من عضوية ذلك المجلس**.

وهنا لا بد من إعادة طرح التساؤلات التالية التي تبين غرابة ما حدث: فماذا يعني أن يتم التشكيك بدستورية وجود النقابات المهنية و/أو دستورية النصوص الملزمة بالانتساب إليها بعد أكثر من خمسين سنة من قيامها؟ وماذا يعني تغيير تشكيل المجلس العالي لتفسير الدستور وإخراج من سبق أن عارضوا القول بعدم الدستورية ثم عرض مشروع قانون نقابة المعلمين على هذا المجلس مرة أخرى بعد تغيير تشكيله ليصدر قرار عدم

الدستورية بالإجماع، وذلك رغم أن محصلة ما توصل إليه المجلس بتشكيله السابق يعتبر رفضاً للإستجابة لعدم الدستورية الذي ترغب فيه الحكومة؟ وماذا يعني أن يسحب ذات القضاة الذين وقّعوا على دستورية المشروع تواقيعهم ويغيروا موقفهم، ليكون القرار الجديد الذي حكم بعدم دستورية المشروع بالإجماع؟ بل وماذا يعني أن ينصب قرار هذا الإجماع على نتيجة لم تسبقها حيثيات أو تسبيبات تقود إليها كأي حكم أو قرار قضائي؟ إنها السياسة، قصيرة النظر، أرادت أن تنحني النقابات أمامها لتمرير سياسات معينة، فلم تجد وسيلة سوى القتل. ومع كل هذا التجاوز على الدستور، فإن قرار المجلس العالي رغم عدم سلامته في نظرنا، يظل جزءاً من البناء القانوني في الدولة، حتى يعود المجلس عن قراره، ومن ثم فإنه أمام ما سبق، فإن على السياسة أن تأخذ درساً وعبرة من أخطائها فيما حدث، وتتعامل مع النقابات، ما دام القرار قائما، على أساس أن ما قرره المجلس العالي خاص بنقابة المعلمين وحدها ولا ينسحب على باقي النقابات. ومن جهة أخرى، فإن المقارنة بين المادتين (122) المتعلقة بقرارات المجلس العالي والمادة (123) المتعلقة بقرارات الديوان الخاص، تقطع بأن من حق النقابات المهنية أن تعتبر أن قرار المجلس العالي لا صلة له بوضعها الدستوري مهما اجتهدت السياسة بشأنه، وأن ما تعتبره السياسة سيفاً مصلتاً على أعناق النقابات هو سيف لا قيمة له في ضوء أحكام الدستور نصاً وروحاً، وأن على هذه النقابات أن تسير قدماً في ممارسة دورها، وذلك حتى تساهم في تنمية المجتمع المدني وفي التنمية السياسية المطروحة.

رابعاً: التنمية السياسية والحريات السياسية:

أ. التنمية السياسية كشعار يبحث عن مضمون:

وفقاً للمعروف والمألوف في علم الاقتصاد السياسي، فإن كلمة تنمية ترتبط بكلمة اقتصاد، ليصبح الاصطلاح السائد لدى الدول هو اصطلاح "التنمية الاقتصادية". وهذا الاصطلاح المستقر في الاقتصاد السياسي، أصبح له مفاهيم ووسائل تتبعها الدول، تتمثل في قطاعات اقتصادية محصلتها أرقام في مجال المال والعمل، يتم استخدامها

لتحقيق غايات معينة خلال مدد زمنية محددة تتمثل في زيادة النمو بنسب مالية مأمولة. وإذا كانت الأسس العامة النظرية للتنمية الاقتصادية لا تختلف من دولة الى أخرى، فإن الاختلاف بين الدول لا يكون في نوع الوسائل والمعطيات، بل في درجة توظيف هذه الوسائل والمعطيات وحجمها ومداها وفتراتها الزمنية لتحقيق زيادة على الوسائل والمعطيات التي شكلت الأساس، بالنسبة المئوية المأمولة. بعبارة أخرى، فإن التنمية الاقتصادية تعتمد في وسائلها بشكل جوهري على إحصاءات وطرائق وأرقام، عمادها الحساب والمنطق الرياضي.

أما اصطلاح التنمية السياسية، فيكاد يكون اصطلاحاً تمت استعارته من علم الاقتصاد مجرداً عن السياسة، عله يكون مفيداً عند استخدامه في علم السياسة مجرداً عن الاقتصاد. ولذلك، فإن هذا الاصطلاح، التنمية السياسية، سيظل فترة من الزمن عنواناً يبحث في الأردن عن مضمون يستقر تحته. وبالنظر الى أن هذا الاصطلاح حديث الصنع، فإن فترة انتظار استقرار مضمونه قد تطول، إلا إذا كان هذا الاصطلاح قد تم طرحه ليخدم مرحلة لا تلبث أن تنتهي، فيختفي الاصطلاح ومعه أي حصيلة من المضمون تكون قد تجمعت له.

وعلى افتراض أن هذا الاصطلاح وجد ليستمر في العيش، فإنه يشكل عنواناً لموضوع اجتماعي يدخله في باب الحاجات الإنسانية، التي تبحث في حياتها اليومية الآنية وفي تطلعاتها المستقبلية عن توازن بين ما هو حق وما هو واجب، بين توازن في حاجات أفراد يشكلون مجتمعاً تحكمه سلطة وبين السلطة التي تحكم هذا المجتمع. وإذا كانت شبكة القواعد والأنظمة التي تحكم ذلك المجتمع وأفراده، قد أُخذت عن دول حققت شعوبها في ظلها توازناً بين ما لهم من الحقوق والحريات في مواجهة السلطة في الدولة وما عليهم من الواجبات نحو تلك السلطة، فإن المفروض أن تكون غاية التنمية السياسية تحقيق ما وصلت إليه الشعوب المذكورة من توازن. وعلى هذا، فإن التنمية السياسية في الأردن ينبغي أن تعني تطلعاً نحو تحقيق التوازن في المجتمع الأردني بين ما له وما عليه، بين حقوقه وحرياته في مواجهة سلطة الحكم داخل الدولة وبين واجباته

نحو الدولة، وذلك أسوة بالشعوب والدول التي أُخذت عنها شبكة القواعد والأنظمة المذكورة. فالمواطن الإنجليزي أو الفرنسي أو الألماني، أو في العالم الغربي عموماً، لا يعاني من فقدان التوازن بين ما له وما عليه، بين ماله من حقوق وما عليه من واجبات. ولقد بذل هذا الإنسان الغربي الكثير من أجل الوصول الى هذا التوازن. وللحفاظ على التوازن المطلوب فقد وضع له هذا الإنسان مبادىء وأطراً وقواعد تضبط تلك الحقوق والواجبات على نحو تفصيلي التزم بها من تخاطبهم من الطرفين، الأفراد والسلطة التي تحكمهم داخل الدولة، من خلال وسائل أُعطيت لكل طرف تكفي لإلزام الطرف الآخر بمقتضاها. وبتطبيق ما أخذناه عن العالم الغربي في الأردن، نجد أن التوازن الذي يتطلع إليه المواطن الأردني والمجتمع الأردني ينطلق من متطلبات أو مفترضات متتابعة تشكل سلسلة مترابطة الحلقات كل واحدة منها تشكل أساساً للتي تليها.

وبشكل جوهري، فإنه يُفترض في الدستور، أن يرسم التوازن بين حقوق الناس وحرياتهم من جهة، والتزاماتهم وواجباتهم من جهة أخرى، في صورة مبادىء عامة وقواعد كلية تضع تفصيلاتها قوانين يُفترض فيها أن تكون ناضجة ومتوازنة، تصدر عن برلمان يُفترض أن تشكيله قد تم وفقاً للدستور وبناء على انتخاب حر يُفترض فيه أنه يمثل الإرادة الحرة للمواطنين، بحيث يُفترض في هذا البرلمان أنه صاحب ولاية عامة في التشريع يمارسها على نحو يُفترض فيه القناعة التامة بهذه الولاية وأن يمارس دوره في الرقابة على نحو يُفترض فيه أن يشمل الحكومات والمال العام والأجهزة دون خشية من أحد أو مقايضات بمصالح خاصة.

إنها متطلبات أو مفترضات سبعة، كل مفترض فيها يشكل متطلباً سابقاً للذي يليه، ويؤدي تفاعلها المترابط الى تحقيق منتوج يسمى الحرية.

إن العقل هو الذي يشكل المحرك الأساسي في الحياة، وهذا العقل لا يستطيع أن ينتج نموا في أي مجال، إن كان خائفاً. وهكذا، فإن الحرية هي المتطلب الأساسي للعقل الذي ينبغي أن ينتج النمو، لأنها هي التي تشكل المنطلق لكل نمو في كل ميدان. ومن هنا فإن دساتير الديمقراطيات المعاصرة تبدأ بالنصوص التي تبين الأحكام

المتعلقة بحريات المواطنين وحقوقهم وواجباتهم كغايات وبعدها تتحدث عن وسائل وصلاحيات السلطة كمفترضات تهدف ممارستها الى تحقيق تلك الغايات.

وإذا كان الدستور الأردني قد أخذ بنفس النسق الغربي، تنظيماً وتأصيلاً ونصوصاً من حيث الجانب النظري، سواء في إبتدائه بالحقوق والحريات والواجبات، أو في تنظيمه بعد ذلك للسلطات ووسائلها وصلاحياتها كمفترضات، فإن قيام حياة سياسية متوازنة بالمضمون الغربي لم يتحقق في الأردن، وذلك بسبب غياب أو تغييب عناصر المفترضات السابقة. ذلك أن عدم تحقق أي مفترض من تلك المفترضات يغيب المفترض اللاحق له أو يدفعه الى السير في طريق أو قنوات لا صلة لها بالمطلوب، وتكون النتيجة أن تصبح الحقوق والحريات من الناحية الواقعية في واد وما تغيته النصوص الدستورية وما هدفت الى تحقيقه في واد آخر.

فالدستور الأردني ينص على حقوق وحريات للمواطن الأردني، ومنها على سبيل المثال حقه في الحرية، وفي حرمة المسكن، وحق التملك والعمل وحرية القيام بشعائره الدينية، وحرية الرأي والتعبير والنشر، وحرية الصحافة والطباعة، وحق الاجتماع، وحق تكوين الجمعيات والنقابات، والحق في تكوين الأحزاب السياسية، والحق في مخاطبة السلطات السياسية في أمورهم الخاصة والأمور المتعلقة بالشأن العام، والحق في سرية المراسلات، وفي تأسيس المدارس الخاصة، والحق في التعليم، وفي تولي المناصب العامة، والحق في الترشيح للمجلس النيابي، والحق في انتخاب ممثليه في المجلس النيابي وفق انتخابات حرة مباشرة وسرية، والحق في سلامة الانتخابات، والحق في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، والحق في عدم انفراد الحكومة في السلطة وعدم تغييب الحياة النيابية، والحق في قضاء عادل مستقل سليم من تدخل الحكومات في عمله والتأثير عليه لا سلطان عليه لغير القانون، والحق في أن يكون فرض الضرائب محققا للمساواة والعدالة الاجتماعية، والحق في أن لا تتجاوز الضرائب مقدرة المواطنين، والحق في وجود رقابة صارمة على إيرادات الدولة ونفقاتها، والحق في

إخضاع المسؤول للحساب، والحق في سيادة القانون على الحاكم والمحكوم، والحق في عدم مخالفة أي سلطة من السلطات لأحكام الدستور والقانون.

تلك هي أمثلة من الحقوق والحريات التي ينص عليها الدستور الأردني، شأنه في ذلك شأن الديمقراطيات المعاصرة. فهل هذه الحقوق والحريات قائمة وموجودة في الممارسة كما هو الحال في الديمقراطيات المذكورة؟

وقبل الإجابة على السؤال نقول، أنه فيما عدا حق تكوين الجمعيات والنقابات والأحزاب الذي يستمده المواطن الأردني من الدستور مباشرة، فإن باقي الحقوق والحريات ينبغي وفقاً للدستور أن ينظمها ويضع التفصيلات بشأنها القانون، وهذا هو الحال في الديمقراطيات المعاصرة أيضاً. لكنه إذا كان القانون في تلك الديمقراطيات قد شكل وسيلة لرعاية الحقوق والحريات المذكورة، ولفتح الآفاق الرحبة أمام ممارستها، ثم حماية هذه الممارسة من اعتداء الحكومات وأجهزتها عليها، فقد غدت بعض نصوص القانون عندنا أداة لتقييد الحقوق والحريات أو سلبها، في حين أن البعض الآخر من تلك النصوص أعطى للحكومات من الصلاحيات والوسائل ما يجعل من ممارسة تلك الحقوق والحريات رهينة بين يديها، لتكون هذه الممارسة كما تشاء الحكومات وحدها، وفي الحدود التي تشاء وحدها، وفي الوقت الذي تشاء وحدها، تقرر ما تريد لمن تريد، وتحجب ما تريد عمن تريد، حتى وصل الأمر بالحكومات الى جعل الحق المستند الى الدستور مباشرة في تكوين النقابات والأحزاب فارغاً من مضمونه عن طريق القوانين التي أصدرتها الحكومات أو التفسيرات التي استصدرتها، أنه وفقاً للدستور، لا يجوز فرض قيود ترد بقانون على أصل هذا الحق، نظراً لأن المادة (3/16) من الدستور تنص على أن ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب ومراقبة مواردها وليس الحق بإنشاء الأحزاب ذاته. ولقد وصل الأمر في ممارسات الحكومات لسلطاتها الى حد التعسف في حق السلطتين التشريعية والقضائية. ومع ذلك، لم تُحاسب على الخروج على الدستور حكومة، كما لم تحاسب على التغول على الحقوق والحريات حكومة، منذ نشأة الدولة الى وقتنا هذا.

ومع تغييب الشعب عن الرقابة والحساب، وصل الأمر بالحكومات الى العبث بنصوص الدستور إلغاءً وتبديلاً وتعديلاً، حتى يحظى انفراد الحكومات بالسلطة على حساب السلطات الأخرى، باستنادٍ الى نصوص جديدة أفقدت الدستور توازنه، وطردته من بيت العائلة البرلمانية شكلاً ومضموناً، ليصبح مهجناً لا يعرف نسباً أو انتماءً لأصل. وحتى النصوص الدستورية التي بقيت على حالها، فقد أُعطيت مضامين تخدم أغراضاً مصلحية آنية وقصيرة النظر للحكومات، كما بيّنا أكثر من مكان.

ومؤدى ما سبق، فإنه جواباً على السؤال الذي أخّرنا إجابته، فإن الحقوق والحريات الدستورية، المأخوذة نصوصها من دساتير الديمقراطيات المعاصرة، غيبتها الممارسات في الأردن، وعندما وصل تدهور الحال خلال خمسين سنة من العبث بنصوص الدستور، والممارسات الحكومية الخاطئة، الى حدٍ انكشفت معه عورة الحكومات، ولم تعد تجد قضية أو حدثاً أو أسباباً تتستر بها أمام شعب عضه ناب الجوع، رغم أن نسبة الحاملين للشهادات الجامعية والعليا فيه أكثر من مثيلاتها في أية دولة غربية أو عظمى، تم طرح شعار التنمية السياسية. لقد كان لدى الحكومة التي طرحت الشعار (أي عام 2004) من الشجاعة ما يجعلها تعترف بالحاجة الى التنمية السياسية، وتطرح الموضوع كعنوان يبحث عن مضمون. ولكن على الرغم من شجاعة الطرح والإقرار بالحاجة إليه، وتنبيه من جميع الجهات المسؤولة فإننا نقول، الخبرة في واقعنا علمتنا أن شعار الإصلاح رغم أهميته، تستحوذ على وضع مضامينه فئات بعينها، من أصحاب الفتاوى الجاهزة، التي تستوحي رغبات المسؤول لتكتبها، مع أن هذه الفئات ومثيلاتها هي التي أوصلت الحال الى حد انكشاف العورات عند الحكومات. وفوق ذلك، فإن أكثر ما نخشاه هو أن يكون طرح شعار التنمية السياسية وقتياً مرحلياً، إنحناء أمام عاصفة يزول بزوالها، أو خاصاً بحكومة بعينها يتنكر له من يأتي بعدها من الحكومات.

على أنه حتى لا يظل الحديث في إطار شرح أسباب طرح الشعار وعموميات المفترضات الغائبة أو المغيبة، فسوف نعرض لأمثلة من ممارسات حكومات أوصلت شعبها الى

أودية سحيقة، يهدف الشعار الى إخراجهم منها، بحيث يقترن مع هذا الطرح، مقترحات نقدمها لتندرج تحت الشعار علّها تشكل بعض الدرجات في سلم الخروج من الوادي كطريق للإنقاذ.

ب. ضرورة وقف الترخيص الدستوري لتغوّل الحكومات:

إذا كان الدستور هو الذي يشكل أساس الحياة السياسية والممارسة السياسية داخل الدولة الأردنية ويشكل في ذات الوقت السقف الـذي ينبغـي لهـذه الممارسـة أن تصـل إليـه، ثـم الأعمدة والمبادىء والقواعد التي تحمل تلك الممارسـة، فضـلاً عـن الجـدران الفاصـلة بـين المباحات والمحظورات، فإن منطلق البداية في التنمية السياسية يبدأ من أحكام الدستور في صورته المتوازنة ولا شيء غيرها.

يتكون الدستور الأردني من (127) مادة إضافة الى (4) مواد أخرى شكلية، وكان هذا الدستور عند صدوره في أول كانون الثاني عام 1952، يقيم توازناً دقيقاً بين الحقوق والحريات وبين صلاحيات السلطات. ولكن خلال الفترة من عام 1954 وحتى عام 1984، أي (30) سنة، جرى على الدستور (27) تعديلاً.

وحيث أن نصوص الدستور وأحكامه، التي تحقق التوازن بين السلطات، ثم بين هذه السلطات وأبناء المجتمع، تشكل المفترض الأساسي والجوهري لكل حياة سياسية متوازنة، فلننظر إذن في أحكام هذا الدستور، كيف كانت وكيف أصبحت:

1. إن المادة (24) من الدستور التي تنص على أن: الأمة مصدر السلطات، وتمارس الأمة سلطاتها على الوجه المبين في الدستور، تشكل المفترض الأساسي والمنطلق الأول للحكم.

2. إن الأمة/الشعب لا تستطيع أن تمارس السلطة مباشرة بنفسها، ومن ثم فإن أول خطوة في ممارستها لسلطاتها، هو انتخاب من يمثلها في صورة مجلس نيابي يباشر سلطة التشريع، ويعطي للحكومة التي يتم تكليفها الثقة، ليصبح وجودها مشروعاً وممارستها لسلطة التنفيذ مشروعة. ولضمان استمرار سلامة

أداء الحكومة، يكون لهذا المجلس النيابي حقاً دستورياً في استمرار مراقبة هذا الأداء، وعلى نحو يستطيع فيه أن ينهي حياة الحكومة عن طريق سحب الثقة منها، عندما يتبين أنها انحرفت أو أساءت أو تجاوزت حدودها. من هنا أوجبت المادة (3/54) من الدستور على كل حكومة أن تتقدم ببيانها الوزاري الذي يشكل خطة عملها الى ممثلي الشعب، مجلس النواب، من أجل أن يكون نيل الثقة على أساسه، وأن تكون المحاسبة استناداً إليه.

لكن التعديل الذي أجري على المادة في 1958/5/4 اعتبر خطاب العرش بياناً وزارياً إذا كان تشكيل الحكومة قد تم أثناء الفترة التي يكون فيها مجلس النواب غير منعقد أو منحلاً.

ولقد وصل الأمر بالمجلس العالي لتفسير الدستور في موضوع حكومة تشكلت أثناء فترة عدم الانعقاد بتاريخ 1991/11/21 وافتتح جلالة الملك الدورة العادية بخطاب العرش بتاريخ 1991/12/1، أي بعد عشرة أيام من التشكيل، نقول وصل الأمر بالمجلس في تفسيره للمادة (3/54) الى حد التأكيد بأن "خطاب العرش يعتبر حكماً هو البيان الوزاري الذي يتوجب على الوزارة أن تطلب الثقة على أساسه" (قرار المجلس العالي رقم 3 لسنة 1991)، جاعلاً بذلك من النص حكماً آمراً لكل الحكومات، رغم أن منطق النص وحكمته لا تحتمل مثل هذا المدلول، وذلك كوسيلة لتجنيب حكومة بعينها مواجهة مجلس النواب وما يترتب على هذه المواجهة من تقييم للحكومة ونقدها من خلال مناقشة بيان وزاري ليس في النصوص الدستورية ما يمنعها من تقديمه.

وهكذا، فقد أصبح من شأن هذا التعديل ثم التفسير أن يضع الملك في مواجهة النواب، وتكون النتيجة إحراج النواب وبالتالي السكوت عن مناقشة خطاب العرش أو عدم نقده أو تقييمه، استناداً الى مقولة ابتدعتها الحكومات مقتضاها أن في النقد والتقييم المذكورين مساساً بالملك، وبالتالي تحصل الحكومة على ثقة المجلس حرجاً أو خجلاً لا قناعة، في حين **أن حكم الشعوب**

وممارسة السلطة عليها لا تتم عن طريق التخجيل وتجنب الإحراج!! وكنتيجة لذلك، فقد تم غض النظر عن إضعاف مجلس النواب من أجل تهيئة المزيد من الحرية للحكومات لتتغول على سلطة ممثلي الشعب.

3. وبالنظر الى أن مجلس الأعيان جزء من سلطة التشريع ويشكل مع مجلس النواب مجلس الأمة صاحب الولاية في التشريع، فقد كانت المادة (65) من الدستور قبل تعديلها تعطي للمجلس ولأعضائه ضمانات للقيام بدوره على أفضل وجه. فهذه المادة كانت تنص على أن مدة العضوية في مجلس الأعيان ثماني سنوات، ويتجدد نصف الأعضاء كل أربع سنوات، ويجري الاقتراع على من يجب خروجهم في نهاية الأربع سنوات الأولى، ويشمل الاقتراع رئيس المجلس بصفته عضوا. ويترتب على ذلك، أن أول مجلس أعيان يتشكل عند صدور الدستور تكون مدته ثماني سنوات، ولكن بعد أربع سنوات، يخرج بالاقتراع فيما بين الأعضاء نصفهم ويتم تعيين بدل هذا النصف أعضاء لمدة ثماني سنوات. وبعد مرور أربع سنوات أخرى على الأربع الأولى تكون قد انتهت مدة النصف الثاني من أعضاء المجلس فيتم تعيين النصف الثاني لثماني سنوات، وهكذا. ومؤدى هذا، أن يبقى دائما في مجلس الأعيان نصف عدد الأعضاء قدامى مضت عليهم أربع سنوات عند تعيين النصف الجديد الثاني، وبالتالي يكون في مجلس الأعيان دائما نصف أقدم، يسلم الخبرة المتراكمة والتقاليد المتراكمة الى النصف الأحدث. وإذا أضفنا الى هذا الأسلوب المستقر في دساتير النظم البرلمانية في استمرارية توفير تراكم الخبرة، أن الأشخاص الذين يعينون أعضاء في مجلس الأعيان يتم اختيارهم من بين فئات محددة بالدستور لتعويض نقص الخبرات والكفاءات والتخصصات في المجلس النيابي التي تسفر عنها الانتخابات النيابية، لأدركنا مدى حرص الدستور على الدور الذي يبتغيه من مجلس الأعيان. وفوق ذلك،فإنه لتعزيز هذا الدور، تكفلت المادة (4/34) قبل تعديلها بإعطاء حصانة للأعيان تتمثل في عدم جواز حل مجلسهم أو عزلهم من العضوية أو إعفائهم منها، ومن شأن هذه الحصانة تمكين الأعيان من القيام

بدورهم في التشريع، ومناقشة الحكومات والرقابة عليها، من خلال الأسئلة والاستجوابات التي يوجهونها لتلك الحكومات، دون خوف من العزل أو إنهاء العضوية لأي منهم.

لكن المادة (65) من الدستور عدلت في 1955/11/1 على نحو قصر مدة العضوية الى أربع سنوات، وتمت إضافة فقرة رابعة الى المادة (34) في 1974/11/10 أجازت للحكومة حل المجلس وعزل أي واحد من الأعيان، شأنه في ذلك شأن أي موظف يخضع للعزل من وظيفته، وذلك من خلال استصدار إرادة ملكية يوقعها رئيس الوزراء والوزير المختص بهذا الحل أو العزل. وهكذا تم إنهاء دور مجلس الأعيان كخبرة متراكمة تعوض نقص مثلها في مجلس النواب، عن طريق تقصير مدته، وإفقاده استقلاله، وإضعاف مركز أعضائه، وإنهاء دوره الرقابي على الحكومات، بعد أن أصبح قابلاً للحل وأصبح أي واحد من أعضائه قابلاً للعزل، حتى دون الحاجة الى سبب. وبهذا أفقدت التعديلات مبررات وجود مجلس الأعيان، خلافاً لما يتطلبه التوازن المطلوب في النظام البرلماني، وزادت في سلطة الحكومات على حساب سلطة التشريع.

4. وما دام التعديل السابق للدستور قد أدى الى أن يصبح مجلس الأعيان أسيراً في يد الحكومات، فإنه ترتيباً على إضعاف هذا المجلس وأعضائه في مواجهة الحكومات، وجعل استمرارية العضوية فيه خاضعة لمزاجية الحكومات، فقد تم تعديل الدستور على نحو أفقد المجلس العالي لتفسير الدستور هويته القضائية وطابعه القضائي من أجل جعلها هوية سياسية تؤثر فيها الحكومات من خلال ترئيس رئيس مجلس الأعيان لهذا المجلس. فالمادة (122) من الدستور تعطي للمجلس العالي حق تفسير أحكام الدستور. وقد كانت المادة (57) تنص على أن يرأس المجلس العالي رئيس أعلى محكمة نظامية (أي محكمة التمييز)، لكن التعديل الذي جرى على المادة المذكورة في 1958/5/4 جعل رئاسة المجلس لرئيس مجلس الأعيان بدلاً من رئيس أعلى محكمة. ولقد حققت الهوية

السياسية المستجدة للمجلس العالي، بالإضافة الى العبث بتشكيلته كلما رغبت الحكومة بذلك، كما أسلفنا، الغاية التي استهدفتها الحكومات من ورائها، وقرارات المجلس العالي التي تعطي لنصوص الدستور المدلولات التي ترغب فيها الحكومات خير شاهد ودليل.

وهكذا فإنه بالهوية السياسية التي تم إسباغها على المجلس العالي لتفسير الدستور تم إجتذابه الى حظيرة الحكومات، بعد إفقـاد مجلـس الأعيـان الأم لاسـتقلال دوره الرقابي على الحكومات وإضعاف استقلال دوره التشريعي.

5. وفقاً للمادة (68) من الدستور، فإن مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية، ويجب أن يتم إجراء الانتخابات خلال الشهور الأربعة التي تسبق إنتهاء مدة المجلس. ومن أجل أن لا يكون هناك أي غياب للحياة النيابية، فقد أعطت حقا للملك في تمديد مدة المجلس لسنة أو سنتين عندما ينسب له ذلك رئيس الوزراء والوزير المختص. فإذا لم تكن الانتخابات قد تمت عند انتهاء مدة المجلس، والتمديد لم يحدث، فإنه حتى لا تغيب الحياة النيابية، أكدت المادة المذكورة على أن يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد.

ومن جهة أخرى، فإنه بالنظر الى أن حق مجلس النواب في حجب الثقة عن الحكومة أو سحبها منها يستتبع استقالتها، فإنه في مقابل ذلك،أعطى الدستور للحكومة الحق في حل مجلس النواب (مواد: 34، 73، 74) من الدستور. لكنه حتى لا تطول غيبة الحياة النيابية أوجب الدستور على الحكومة إجراء الانتخابات واجتماع المجلس الجديد بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، بحيث إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة، يستعيد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية، ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله الى أن يتم انتخاب المجلس الجديد (الفقرتان 1 و2 من المادة 73) من الدستور.

إن هذا الحرص في النصوص الدستورية على عدم غياب الحياة النيابية أو تغييبها لأكثر من أربعة شهور عند الاقتضاء، قابلته الحكومات بالاستهتار الكامل، وتحايلت على النصوص لتغييب الحياة النيابية واغتصاب سلطة التشريع والإساءة للنظام القانوني للدولة، كما أسلفنا.

ومع حرص الدستور، وفقاً لما سبق، على عدم غياب أو تغييب الحياة النيابية، فقد حدث في أعقاب الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية عام 1967 واستحالة إجراء الانتخابات فيها عند انتهاء مدة مجلس النواب التاسع واستنفاذ التمديدات الدستورية له، أن عالجت الحكومات الموقف عن طريق تعديل الدستور، حيث جمعت مجلس الأمة وأضافت الفقرة (4) الى المادة (73) بتاريخ 1976/2/7، التي نصت على جواز تأجيل الانتخابات إن وجدت ظروف قاهرة. وأياً كان الرأي بسلامة هذا الأسلوب من العلاج، فقد أصبحت الفقرة المذكورة جزءاً من الدستور. ومع أن الأسباب الموجبة لنص الفقرة معروفة للحكومات، وعلى الرغم من أن مضمون النص وشرط الظروف القاهرة الذي استوجب توافره قبل استخدامها، يبين متى يكون استخدامها، إلا أن هذه الفقرة استخدمت من قبل الحكومات على نحو يشكل وصمة عار في جبين الدستور والنظام البرلماني، عندما أجلت الحكومة الراحلة الانتخابات لمدة عامين، دون أن يوجد أي سبب أو أي ظرف قاهر أو غير قاهر لهذا التأجيل.

وهكذا، فقد تحولت الفقرة (4) من المادة (73) المذكورة الى سكين يذبح التوازن في الدستور الأردني، لتستحوذ الحكومة بعد الذبح على سلطة التشريع دون وجه حق، وتصدر أكثر من (200) قانوناً مؤقتاً أفسدت فيها بنيان النظام القانوني برمته وأفقدته ترابطه وتوازنه الى عقد قادم من الزمان على أقل تقدير.

6. كانت المادة (74) من الدستور تنص على أن الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل من الحكم خلال أسبوع من تاريخ الحل، على أن تتولى إجراء الانتخابات النيابية حكومة انتقالية. وهذه المادة تحديدا تشكل المحور

الجـوهري لإقامـة التـوازن بـين السـلطة التنفيذيـة والسـلطة التشريـعية، ولا يستغني عنهـا دسـتور في النظـام البرلمـاني، بحيـث إذا فقـدت هـذه المـادة مـن دستور، خرج من عائلة النظام البرلماني لا محالة. ووجه الأهمية في هـذه المـادة، أن الاخـتلاف بـين الحكومـة ومجلـس النـواب مـن الأمـور المألوفـة في الحيـاة السياسية، فإن وصـل الخـلاف بـين الفـريقين حـدا أصـبح التعـايش بيـنهما غـير ممكن، كان لكل فريق أن ينهي وجود الآخر. وكما أن لمجلس النـواب الحـق في سحب الثقة من الحكومة ودفعها للاستقالة، ليصار الى تشكيل حكومـة جديـدة تتعايش معه، فإن للحكومة أيضاً الحق في حل مجلـس النـواب أيضـا ليصـار الى الاحتكام للشعب مصدر السلطة، وإجـراء انتخابـات لمجلـس نيـابي جديـد، مـع ملاحظة أنه لا يجوز حل هـذا المجلـس الجديـد لـذات السـبب الـذي تـم حـل المجلس السابق استنادا إليه. وحتى لا تفيد الحكومـة التـي قامـت بالحـل مـن تصرفها وتؤثر على سير الانتخابات محابـاة لأنصـارها عـلى حسـاب خصـومها في المجلس المنحل، أوجبت دساتير النظام البرلماني على هذه الحكومـة أن تسـتقيل، لتتولى إجراء الانتخابات حكومة انتقالية بريئة من دم الفريقين، كما كانت تنص المادة (74) المذكورة قبـل التعـديل، حيـث يكـون للشـعب إمـا إعـادة انتخـاب النواب الذين اختلفوا مع الحكومة، فيكون ذلك حكماً مـن الشـعب عـلى سـوء تصرف الحكومة، وإما انتخاب آخرين مكان أولئك النواب، فيكـون ذلـك حكـماً من الشعب على سوء مسلك النواب.

لكن حكم المادة المذكور تم إلغاؤه من الدستور الأردني بموجب تعديل جرى على المادة (74) في 1958/5/4، لينهار بهذا الإلغاء التوازن الذي يوجبه أي دستور ينتمي الى النظام البرلماني، ولتصبح الحكومات سيدة السلطات تحكم كما تريد وتفتئت على مجلس النواب كما تريد. أما المادة (24) من الدستور التي تنص على أن الشعب مصدر السلطات ويمثله نوابه المنتخبون، فليرحمها الله من أجل أن تخلي طريق السلطات للحكومات بدلاً من الشعب.

هذا، وعلى الرغم من أن نص المادة (74) بوضعها الحالي يمنع حل المجلس النيابي الجديد لذات أسباب حل المجلس القديم السابق عليه، إلا أن الحكومات لم يعد يعنيها في الواقع العملي ذكر أي سبب لحل مجالس النواب المتعاقبة، متجاهلة بذلك حكم النص القائم، تماماً وكأن وجوده في الدستور لا يعنيها، بعد أن باركت محكمة العدل العليا ذلك بسابقة أوردنا دراسة لها في الفصل السابق، وبالتالي لم يعد أحد يعرف لماذا يتم حل مجالس النواب قبل انتهاء مدة الأربع سنوات شمسية التي يؤكد عليها الدستور في نصوصه.

7. وفقاً للمادة (3/78) من الدستور قبل تعديلها، فقد كانت مدة الدورة العادية لمجلس الأمة ستة شهور. ومنذ عام 1954 تم تعديل المادة المذكورة لتصبح الدورة العادية لمجلس الأمة أربعة شهور بدلاً من ستة، ولتصبح فترة عدم انعقاد المجلس ثمانية شهور في العام.

وهكذا، فإن الحكومات بتعديل المادة المذكورة، أصبحت تفلت من رقابة مجلس الأمة، ومجلس النواب بالذات، أطول فترة ممكنة في العام وهي ثمانية شهور، وغدت فترة أربعة أشهر الدورة التي جاء بها التعديل غير فاعلة أو غير كافية، لا لرقابة مجلس النواب على حكومات تتغول على ما عداها كل يوم، ولا لإعداد قوانين ناضجة في مجال الحقوق والحريات أو في غيرها.

8. كانت المادة (94) من الدستور قبل تعديلها تعطي للحكومة صلاحية إصدار قوانين مؤقتة لمواجهة طوارىء تتمثل حصراً في الكوارث العامة، وحالة الحرب والطوارىء، والحاجة الى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأخير. وكانت المادة تشترط لممارسة الحكومة لهذه الصلاحية المحصورة أن يكون المجلس غير منعقد فحسب، مقتفية بذلك إثر المادة (41) من الدستور الأردني لعام 1928، والمادة (53) من الدستور الأردني لعام 1946. لكن هذه المادة تم تعديلها في 1958/5/4، وأضيفت الى عبارة غير منعقد عبارة أو منحلاً، وأُلغي التحديد

الحصري لحالتي الكوارث ثم الحرب والطوارىء، وأصبح شرط إصدار القانون المؤقت توافر حالة الضرورة.

ويلاحظ أن التعديل زاد من سلطات الحكومة على حساب مجلس الأمة. ذلك أنه وفقاً للنص الأصلي للمادة (1/74) فإن الفترة التي يكون فيها مجلس الأمة منحلاً لا يجوز أن تتعدى الشهور الأربعة. لكن الفقرة (4) من المادة (73) التي أصبحت تستخدم لتأجيل الانتخابات كما تريد الحكومات دون وجه حق، وبالتالي إطالة الفترة التي يكون فيها مجلس الأمة منحلاً لسنوات، جعل لكلمة منحلاً ميداناً واسعاً أمام الحكومات لتعبث بالتشريعات كما تريد. ومن ناحية أخرى، فإنه على الرغم من أن المادة (1/13) من الدستور بينت ماهية حالات الضرورة عندما أعطت أمثلة لها كالحرب أو الخطر العام أو الحريق أو الطوفان أو المجاعة أو الزلزال ... الخ، وعلى الرغم من أن محكمة العدل العليا أخذت بالتحديد السابق لماهية حالة الضرورة، إلا أن الحكومات تجاهلت منطق الدستور، وأصبحت تعتقد أن حالة الضرورة هي ما تراه وما تعتقده تلك الحكومات، وليذهب نص المادة المذكور وأحكام القضاة وكل علم القانون الى الجحيم.

وهكذا، فإنه إذا أصبحت فترة عدم انعقاد المجلس ثمانية شهور في السنة، وأصبحت فترة حل المجلس تحددها الحكومات كما تريد رغم أنف الدستور، وأصبح مدلول شرط الضرورة هو ما تراه الحكومات نفسها، وفي جميع هذه الحالات أعطت الحكومة لنفسها سلطة إصدار التشريع، فماذا أبقت التعديلات الدستورية لمجلس الأمة ولمجلس النواب المنتخب الذي يمثل الشعب مصدر السلطات، وهل في ظل هذا الحال بقي توازن في الدستور أو دور لمجلس نواب ليتولى إعداد تشريعات ناضجة في مجال الحقوق والحريات.

خامساً: التنمية السياسية والأحزاب السياسية:

أ. ضرورة الحياة الحزبية لقيام الحكم الديمقراطي:

سبق وأن تحدثنا عن الأحزاب السياسية في المبحث الرابع من الفصل الأول من هذا الكتاب، عندما درسنا قانون الأحزاب لعام 2007. وفي مجال التنمية السياسية الذي نبحثه، فسوف نتحدث عن الأحزاب من زاوية أخرى. وفي هذا المجال نقول، تعتبر الأحزاب السياسية المحور الأساسي للحكم والعمل السياسي عموما في دول الديمقراطيات المعاصرة ودساتيرها. ذلك أنه إذا كانت القاعدة أن الشعب هو مصدر السلطة، وكانت الانتخابات النيابية هي نقطة البداية في ممارسة الشعب لسلطة الحكم، فإن النواب الذين يختارهم الشعب في الانتخابات يصبحون ممثلين للشعب في ممارسة السلطة، فتصبح الثقة التي يعطيها ممثلو الشعب لأي حكومة أساس الشرعية لها لتتولى سلطة الحكم. وقد انتهت تجربة القرون في الديمقراطيات المعاصرة على أن أي حكومة تمارس السلطة سينتهي عملها الى الفشل، إن لم تنطلق من برنامج محدد إبتداء، يبين الأهداف التي جاءت الحكومة لتحقيقها، والوسائل التي سوف تستخدمها، والمدة الزمنية المحددة لتحقيق كل هدف. وهذا يقتضي أن يكون بين أعضاء فريق الحكومة توافقاً وتكاملاً في الرؤيا للأهداف والوسائل والمدد اللازمة لها. ولا يتحقق هذا إلا من خلال دراسة مسبقة للواقع ومشكلاته القائمة أولاً ثم تحديد الواقع الأفضل المطلوب الانتقال إليه ثانياً والزمن اللازم لذلك ثالثاً، ثم تحديد الأدوات والوسائل التي تمكن من الوصول الى المطلوب رابعاً.

ومن ناحية أخرى، فإنه ينبغي على الفريق الذي يتولى الحكم لتحقيق المطلوب وفقاً لما سبق، أن يعلم أنه يمارس العمل تحت رقابة مستمرة، تقيّم أداءه وتكشف تقاعسه وتجاوزاته، ليكون خاضعاً للحساب أمام الشعب. ومثل هذه الرقابة لا يمكن أن تكون فاعلة ومؤثرة إن كانت فردية غير منظمة، إذ ينبغي أن تكون قائمة على تنظيم من الأشخاص في صورة فريق، أو حكومة ظل، توزع فيه الرقابة بين أعضاء هذا الفريق على قطاعات عمل الطاقم الحكومي كافة، يُخضعون أداء هذا الطاقم

للدراسة والتقييم من خلال مقارنة محصلة الأداء المذكور، بما لدى الفريق الرقابي من طروحات واقتراحات وحلول للوصول الى الغايات المنشودة، وذلك من أجل إعلان النتائج تباعا على الشعب. والفريق الرقابي هذا هو الذي يطلق عليه المعارضة.

وسواء بالنسبة للطاقم الذي يحكم أو الفريق الذي يعارض، فإن قيام كل منهما بدوره أصبح يتولاه في الديمقراطيات المعاصرة أحزاباً سياسية، أكسبها تراكم التجربة والخبرة قدرات وكفاءات تتزايد كل يوم في تطوير العمل الذي يهدف الى مصلحة الشعب الذي يتم حكمه. ومن ثم انتهت التجربة في الدول الغربية الى أن يتولى الحكم حزب الأغلبية في مجلس النواب، أي الحزب الذي له غالبية المقاعد في مجلس النواب، أو ائتلاف أحزاب الأغلبية عندما لا يحصل حزب واحد على أغلبية المقاعد، في حين يتولى حزب الأقلية أو ائتلاف أحزاب الأقلية دور المعارضة. وبمقتضى الأغلبية في مجلس النواب التي يملكها الحزب أو ائتلاف الأحزاب التي تشكل الأغلبية، يوكل تأليف الحكومة الى ذلك الحزب أو هذا الائتلاف لتولي السلطة. والسبب أن أي حكومة لا تستطيع أن تباشر الحكم إلا إذا حصلت على ثقة غالبية النواب، الأمر الذي يستوجب، بحكم الواقع، أن يوكل الى من يملك الأغلبية أن يقوم بتأليف الحكومة، هذا مع العلم أن حزب الأغلبية أو الأحزاب التي تشكل الأغلبية، لم تصل الى المقاعد النيابية إلا عن طريق اختيار الشعب لها، وفقاً للبرامج التي تكون قد طرحتها عليه جميع الأحزاب لانتخاب النواب على أساسها، ومباشرة من يفوز منها واجبات الحكم على هذا الأساس.

وقد يتمكن حزب الأقلية في وقت لاحق، من إقناع الشعب بقدراته وببرامجه، وبأنه أكثر استشعاراً لمصالح الناس وأكثر قدرة على تحقيقها، فيفوز في الانتخابات اللاحقة ويتحقق تداول السلطة بين الحزبين. ووجه المصلحة العليا للوطن وللمجتمع في ضرورة التنافس الحزبي هي، أنه حتى لو لم يتحقق لحزب الأقلية الفوز، فإنه في معارضته ورقابته للحزب الحاكم، يدفع هذا الحزب الى أداء أفضل وحرص أكثر، في ممارسته للسلطة كوسيلة وحيدة لبقائه في الحكم. وعلى هذا، فإنه إذا كان

حزب الأغلبية يتولى السلطة، ويملك الأغلبية في الهيئة التشريعية، فإن وجود الأقلية المعارضة والرقيبة أو فتح المجال دائماً لوجودها، من المستلزمات التي لا وجود للديمقراطية وللحياة السياسية السليمة بغيرها.

وإذا كانت الديمقراطية في التطبيق تقتضي تعدد الأحزاب السياسية، فإن التعددية الحزبية ليست مقصودة لذاتها، وإنما الغاية الأساسية منها هي تداول السلطة على ما أسلفنا.

وفي هذا الصدد، فقد سبق أن بيّنا أن التعددية السياسية من غير تداول السلطة على النحو السابق، تجعل من الديمقراطية أمراً نظرياً، ذا أثر محدود على تشكيل الحكومات وسلوكها، بل وعلى حقيقة الأحزاب السياسية، وجدية برامجها وطروحاتها فنحيل إلى ما سبق أن فصّلناه.

ب. متطلبات نمو الحياة الحزبية كمفترض جوهري للتنمية السياسية في الأردن:

سبق وأن تعرضنا لموضوع الأحزاب السياسية في المبحث الرابع من الفصل الأول، عندما شرحنا أبعاد قانون الأحزاب الجديد لعام 2007. وبالنظر إلى أن موضوع التنمية السياسية يرتبط بمسار البيئة التاريخية للنصوص الدستورية البرلمانية التي أخذ دستورنا عنها القواعد التي تحكم الحق في إنشاء الأحزاب، فسوف نبحث هنا موضوع الحياة الحزبية من جانبها التأصيلي، تاريخياً ودستورياً، لنتعرف على المسار الذي حكم حركتها عند غيرنا وعندنا.

1. في التأصيل التاريخي والدستوري للأحزاب كمفترض جوهري:

يطلق الأردنيون على فترة التسعينات من القرن الماضي اصطلاح "العهد الديمقراطي"، شكراً لوسائل الإعلام التي صاغت الاصطلاح، إستناداً الى تكوين الأحزاب خلال الفترة المذكورة، ليكون دارجاً جارياً على الألسن.

ولكن قبل ذلك، عاش الأردن في أعقاب صدور الدستور عام 1952، حياة حزبية مصرحاً بها مدة قصيرة، لم تكمل عقداً من الزمان. ولظروف وبواعث وغايات

مختلفة، عوقبت الحياة الحزبية، وعوقب الحزبيون أبشع عقاب في أجسادهم وأموالهم ومصائر أبنائهم، واستمرت مطاردة الحزبيين عقوداً من الزمن، لا يشفع لهم حق من حقوق الإنسان ولا تحميهم حرية من الحريات التي يقدسها الدستور، حتى غدا المثقف وصاحب الموقف السياسي المعارض متهماً الى أن يقوم بإثبات براءة نفسه. وعاش الوطن خلال فترة العقاب عقوداً من الزمن، في ظل أحكام عرفية ومحاكم عسكرية، تسلَّم فيها سلطة التشريع العرفي من لا يعرف القانون، وانتقل لواء العدالة الى سيافين تحركهم متعة التسلط العرفي، وأُسكت القانون وشرعية الدستور، بعد أن تم تفريغ الكثير من مرتكزاته لمضامينها كما أسلفنا، وحُكم على القضاء بالصمت الحزين. وعلى مدى أربعين سنة سيطرت على حياة المجتمع والسلطة التي تحكمه قيم وأعراف شاذة المضمون، وتراكم النمو لتقاليد الخوف، والارتزاق بتقيةٍ عذرها الحاجة والجوع وتعليم الأبناء. واستمر أمل الأردنيين في أن يتبدل الحال، وما أن يتحسن حال الحريات من سيء الى أقل سوءاً ليصبح في منطق التقية إنجازاً مبهراً، حتى يعود السيء من جديد. وجاء عام 1989 ليشهد انتخاب مجلس النواب الحادي عشر ولينفرج الحال قليلاً، لكنه كان انفراجاً لم يُكتب له طول الحياة، إذ تبين أن الانفراج كان مجرد انحناءة أمام عاصفة جاءت بالمجلس المنتخب، فقام حقاً بوضع قوانين ناضجة للحريات، ولكن بعد أن مرت العاصفة التي جاءت بالمجلس، ثم انتهاء مدته، أصبحت مخلفات هذا المجلس عبئاً ينبغي إزاحته، إما بالتعديل أو من خلال التطبيق. ولقد أصبحت قيادات العهد العرفي بسبب تأهيلها الأمني، قيادات للعهد الديمقراطي، وحل مكان التعليمات العرفية قوانين عرفية، فساء حال الحريات وأنتج الجوع أو التجويع غاياته، واختفت الطبقة الوسطى محور المجتمع وحاملةُ قيمه. ومع هذه الأوضاع جاء شعار التنمية السياسية وتنشيط الحياة الحزبية. وعلى افتراض أن الطرح ليس انحناءة أمام عاصفة، فما هي متطلبات النمو للحياة الحزبية كفرض جوهري للتنمية السياسية ؟

إن الأحزاب التي عرفتها دول العالم شرقيها وغربيها، إما أحزاب عقائد وإما أحزاب برامج. وإذا كانت أحزاب العقائد قد ازدهرت إبان حياة الاتحاد السوفييتي، فقد أصبحت تتهاوى واحداً بعد الآخر بانتهاء هذا الاتحاد. وفي الوطن العربي، ومنه الأردن،

فقد قامت أحزاب العقائد، وظلت لنصف قرن من الزمان، تقوم بدور التوعية، ولكن حَكَم هذا الدور الظروف الإقليمية والدولية، وانتهت تجربة من وصل منها الى الحكم بالفشل الذريع في تحقيق ما طرحه من شعارات وغايات. أما الآن، فقد تراجعت مرحلة أحزاب العقائد، سواء من حيث شموليتها أو من حيث طريقة تشكيلها أو أسلوب عملها، لتُخلي الطريق أمام أحزاب البرامج.

وإذا كانت أحزاب العقائد تبدأ بقيادة تطرح شعارات وفكراً عقيدياً، ويكون على كل واحد من أعضاء القيادة تجنيد مجموعة تؤمن بالطرح، ثم يكون على كل مجند بعدها أن يجند مجموعته وفقاً لسرية في العمل على الأغلب، وتسلسل في الحلقات والخلايا ليصبح تكوين الحزب مع الزمن هرمياً، تأتي تغذيته الفكرية من أعلى وقوته الشعبية تأتي من أسفل، فإن تكوين أحزاب البرامج يختلف جذرياً من حيث المضمون والمنهج وأسلوب العمل. ومن يتفحص تاريخ أحزاب البرامج في العالم الغربي يجد أن بداياتها قامت على مواقف قيادات واعية من قضايا وطنية وقومية، اجتذبت إليها أنصاراً يؤمنون بها في وضح النهار، ثم تضامن الأنصار من أصحاب المواقف لتتسع بعد ذلك الدائرة وليتفرع عنها دوائر أخرى، مع كل موقف منتم جديد.

ويلاحظ هنا أن النظام البرلماني الذي ينتمي إليه الدستور الأردني، يتعذر قيامه أو استمراره من غير قيام أحزاب تتداول السلطة، ومن غير أن تكون هذه الأحزاب أحزاب برامج. بل إن هذا النظام البرلماني في وطنه الأم، بريطانيا، لم يصل الى درجة تكامل عناصره وأركانه إلا من خلال أحزاب فَصّلت النظام البرلماني على أساس وجودها. وبعبارة أخرى، فقد وُلدت الأحزاب في بريطانيا وعاشت مراحل تكوين تزيد على قرن من الزمان قبل أن يتكامل النظام البرلماني، وكانت الأحزاب نفسها هي التي وضعت أسس هذا النظام وعناصره وأركانه، وتكامل تنظيمها مع تكامله. وبتفصيل أكثر نقول، إن بريطانيا قبل بداية القرن العشرين عرفت حزبين ترجع جذور بدايتهما الى عام 1637. ذلك أن شارلز الأول حل البرلمان الإنجليزي عام 1629، لينفرد في إصدار القوانين، ومنها القوانين التي لها المساس بالحريات والحقوق، وخاصة تلك الفارضة

للضرائب وجمع المال من المواطنين، التي لم يكن البرلمان ليوافق عليها لو عرضت عليه. وعندما وصل الأمر الى القضاء طعناً بالقوانين الظالمة، عام 1637، أمر الملك بأن يشترك كبار قضاة الدولة الإثني عشر في نظر الموضوع، وأخذت أجهزة الدولة تمارس الضغوط على هؤلاء القضاة، لإصدار الحكم ضد الطاعنين، حتى لا تسول لأحد نفسه في تقديم مثل هذا الطعن مرة أخرى، فيغلق باب مثل تلك الطعون مستقبلاً. لكن الحكم صدر بأغلبية سبعة ضد الطاعنين في حين حكم خمسة لصالحهم، ودوّن كل واحد من هؤلاء القضاة الخمسة حكمه الرافض لتلك القوانين، الأمر الذي جعل القضاة ورجال القانون بعد زوال أسرة آل ستيوارت عام 1714 يطلقون على القضاة السبعة وصف "القضاة الخونة" في التاريخ الإنجليزي، فيما أصبح القضاة الخمسة يوصفون بـ "فرسان الحق والعدل". وقد انتشرت أحكام القضاة الخمسة بين الناس عند إصدارها عام 1637، وخاصة بين أعضاء البرلمان والمعارضة بوجه عام، لتشكل ثورة داخل نفوس المعارضة كأحرار، في مواجهة من يسيرون خلف الملك كمحافظين. وفي عام 1640 دخل شارلز الأول في صراع مع رجال الدين، فاضطر الى إعادة البرلمان المنحل، الذي أطلق عليه فيما بعد البرلمان الطويل. وما أن وقفت أغلبية أعضاء البرلمان مع الملك ضد رجال الدين، وانتهت الأزمة بانتصاره على رجال الدين، حتى عاد شارلز الأول الى إصدار القوانين المتعلقة بجباية المال من المواطنين رغم وجود البرلمان. وما أن حل عام 1649 حتى وصل الصراع الى حدوده القصوى، بين أحرار البرلمان وبين حاكم يختبىء خلف أتباعه ولا يريد أن يقبل حدوداً لسلطاته. فقامت الثورة الإنجليزية الأولى في ذلك العام، أي عام 1649، بقيادة كرومويل، حيث تم إعدام الملك وزوجته وإعلان الجمهورية.

ومع وفاة كرومويل وعدم استطاعة ولده أن يباشر الحكم مكانه، عادت أسرة آل ستيوارت الى الحكم عام 1660.

وخلال الفترة من عام 1637 وحتى عام 1660 تبلور من خلال الطروحات المتعلقة بالشأن العام موقفان يقودهما برلمانيون، أحدهما يعارض أسرة آل ستيوارت وعرف فيما بعد

بحزب الأحرار (Whigs)، والثاني يتعاطف مع أسرة آل ستيوارت وعرف فيما بعد بحزب المحافظين (Tory). وكانت طروحات المواقف داخل البرلمان هي الأساس الجاذب للأنصار، وبالتالي عودة قيادات المواقف الى البرلمان من جديد، ثم مرة أخرى عودة القيادات ومعها أنصار وحلفاء حملتهم تأثيرات تلك القيادات على الناخبين الى المجلس. لكن جيمس الثاني ابن شارلز الأول لم يتعظ من مصير والده وأخذ يمارس السلطان المطلق باعتباره حقاً موروثاً. وكان لا بد من الصدام لتقوم الثورة الإنجليزية الثانية عام 1688. ومع قيام هذه الثورة وهروب جيمس الثاني ابن شارلز الأول، أحضر الإنجليز شاباً هولندياً ليكون ملكاً عليهم تحت اسم وليم الثالث (وليم اورانج) لكونه زوج ابنة جيمس الثاني، حيث وقع هذا الملك عام 1689 على لائحة الحقوق (Bill of Rights)، التي تنازل بمقتضاها عن العديد من سلطات الملك المتعلقة بإصدار القوانين والمساس بالحريات، لينتصر بذلك توجه الأحرار أمام مواقف المحافظين. وبعد وفاة الملك وزوجته، جاءت الملكة آن الإبنة الثانية لجيمس الثاني الى الحكم عام 1702، واستغل الأحرار ضعفها واستصدروا قانوناً من البرلمان عام 1706 رغم معارضة المحافظين، وأصبح محرماً بمقتضاه على أي شخص من أسرة آل ستيوارت تولي الحكم بعد وفاتها. وعندما ماتت عام 1714 استورد الإنجليز شاباً ألمانياً من هانوفر ليكون ملكاً عليهم تحت اسم جورج الأول، لكونه ابن إحدى الأميرات الإنجليزيات، ولتبدأ في حكم بريطانيا أسرة جديدة هي أسرة هانوفر.

وخلال فترة حكم جورج الأول وولده جورج الثاني، أخذت ملامح حزبي الأحرار والمحافظين في التكامل. وعندما جاء جورج الثالث عام 1760، طلب منه حزب الأحرار باعتبارهم حلفاء أسرته، أسرة هانوفر، تشكيل الحكومة بسبب وجود أغلبية برلمانية لهم، وأن يقتصر دور حزب المحافظين المتعاطف مع أسرة آل ستيوارت على المعارضة. ووافق جورج الثالث، وتنازل عن بعض سلطاته، إيماناً منه بطروحات كان يقول بها عندما كان ولياً للعهد. لكن الملك، وتحت تأثير بطانته عليه، أعاد سيرة أسلافه وأخذ يمارس السلطات التي سبق أن تنازل عنها، ووقف الأحرار ضد هذه الممارسات. وتضامن المحافظون مع الأحرار في مواجهة الملك. وكان اقتراح الحزبين عليه الخيار بين أمرين:

الأول، أن يمارس السلطة كاملة، وهنا عليه أن يلاحظ أنه سيكون من حق البرلمان تقييم أدائه ونقده، كما أن للصحافة والرأي العام مثل هذا الحق أيضاً، وأنه إذا تبين أنه ارتكب مخالفات دستورية وقانونية فسوف يخضع للحساب من البرلمان ومن الرأي العام، إذ لا يجوز أن يمارس سلطة من غير تحمل المسؤولية. وقد تؤدي إقامة مسؤوليته الى قيام البرلمانيين تلقائياً أو بضغوط من المواطنين والرأي العام بعزله، وعندها ليس أمامه إلا الاستجابة. والخيار الثاني، هو أن يترك الحكم لحزب الأغلبية، وفي هذه الحالة فإن الحزب والحكومة التي يشكلها سوف تتحمل المسؤولية عندما تقارف الأخطاء، وإذا كانت إقامة مسؤولية الحكومة ستؤدي الى أن تفقد هذه الحكومة ثقة الشعب، فسوف يقوم ذلك الشعب بانتخاب الحزب المعارض في الانتخابات النيابية اللاحقة. وبمقتضى هذا الخيار الثاني سوف لن يكون الملك مسؤولا، لأنه لا يمارس سلطة لا دستورياً ولا واقعياً، ومن ثم سيصدر البرلمان قانوناً يحميه من أي نقد أو تطاول عليه، باعتبار ذلك يشكل "جريمة إطالة اللسان". وفوق ذلك، فقد أكد الحزبان للملك، أن البرلمان لن يصدر أي تشريع إلا بموافقته وتوقيعه، وأنه سوف يظل من حقه رفض التوقيع، ولكن مع بيان الأسباب، فإن لم يقتنع البرلمان بالأسباب وأصر الملك على موقفه، يصبح التشريع نافذاً من غير موافقته. كما أكدوا للملك، أن شؤون الدولة سوف تتم إدارتها باسمه، وأن الجوهري من القرارات سوف يحمل اسمه وتوقيعه فوق توقيع الحكومة، وأن أحكام القضاء سوف تصدر باسمه. ووافق الملك جورج الثالث على الخيار الثاني.

على أنه ما إن مضى بعض الوقت على موافقة جورج الثالث على الخيار الثاني، حتى سوّلت له بطانته بأن من الضروري أن يستعيد سلطانه، إذ أن ملوك فرنسا والنمسا وغيرهم من ملوك أوروبا ليسو أفضل منه، وأقنعته هذه البطانة بأن الوسيلة السلمية لاستعادة سلطاته هي أن يمول الحملات الانتخابية لأشخاص يختارهم، من أجل تشكيل أغلبية برلمانية منهم عند الفوز، تكفي لإصدار القوانين الكفيلة بإعادة ما يريد من سلطات إليه. وهكذا، قام الملك ببيع بعض ممتلكاته وممتلكات قصره، لترجمتها الى أموال دفعها للحملات الانتخابية، وفقا لنصيحة البطانة. لكن المفاجأة في

الانتخابات كانت تفوق حد الوصف، إذ لم ينجح أي واحد من الأشخاص الذين مولت أموال الملك انتخاباتهم. وكانت الصدمة كبيرة، حيث فقد الملك أعصابه وأصابته إغماءات لوثة عقلية خلّفت نوبات جنون، جعلته حبيس قصره منذ عام 1770 حتى وفاته عام 1820. وهكذا خلت الساحة للحزبين ليتكامل تنظيمهما، وفي ذات الوقت ليتكامل النظام البرلماني ويستقر خلال هذه الفترة، أي فترة الخمسين سنة.

وخلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر سيطر الحزبان، الأحرار والمحافظين، على الحياة السياسية في بريطانيا، وأخذا يتناوبان على الحكم ويتداولان السلطة، إستناداً الى عدد المقاعد التي فاز فيها كل حزب في الانتخابات. وفي عام 1859 أعيد تشكيل وتنظيم حزب الأحرار (Whigs) ليصبح اسمه الجديد (Liberals)، في مواجهة المحافظين (Tory) الذين أصبح اسم حزبهم (Conservatives).

وفي عام 1900 أخذ حزب جديد في الظهور هو حزب العمال البريطاني (Labour Party) وذلك من خلال نجاح نائبين في البرلمان أفرزهما تحالف جديد بين قيادات اجتماعية وقيادات من اتحاد العمال وقيادات من ذوي الاتجاهات الاشتراكية، وأصبح النائبان صوتاً فاعلاً في البرلمان الإنجليزي، يأخذ مواقف، ويطرح برامج يقيّم على أساسها عمل الحكومات. وعلى أساس هذه الطروحات والمواقف والبرامج، ارتفع عدد مقاعد الحزب عام 1906 الى 73 مقعداً ثم الى 179 مقعداً عام 1913. وما أن حل عام 1924، حتى حصل العمال على مقاعد في البرلمان تمكنهم من تشكيل الحكومة، وأصبح حزب العمال حزباً رئيسياً في الحياة السياسية والبرلمانية الإنجليزية، يتناوب على الحكم مع حزب المحافظين بعد أن أخذ في استقطاب المنتسبين لحزب الأحرار. وقد مكّن لهذا الحزب، حزب العمال، من النمو، سلامة الأسس والمبادىء والقواعد التي استقرت وترسخت للحياة البرلمانية والحزبية، وأصبحت تشكل أحكام الدستور النموذج للنظام البرلماني في هذا العالم، حيث أخذت عنه بلجيكا دستورها عام 1831، ومن هذا الدستور الذي أعيدت صياغته عام 1921 أخذ الدستور المصري لعام 1923 والدستور الأردني عام 1952. والجدير بالذكر الى أنه بالنظر الى أن الدستور الإنجليزي يتكون

في غالبية أحكامه من أعراف وتقاليد غير مكتوبة، فقد كان أخذ البلجيكيين بتلك الأعراف والتقاليد ووضعها بشكل مكتوب ومقنن، أن أصبح الدستور البلجيكي هو معبر الدول المختلفة للأخذ بالنظام البرلماني الإنجليزي عن طريق اقتباس نصوص الدستور البلجيكي.

وكما أسلفنا، فإن أحزاب البرامج في الديمقراطيات المعاصرة قامت حول مواقف وطروحات، وعندما اتسعت دوائرها تمت ترجمة الطروحات والمواقف الى برامج، وهذه البرامج هي التي تعلنها على جماهير الناخبين لتتم المفاضلة بين الأحزاب على أساس برامجها.

2. عودٌ الى الأردن ومثيلاته من الدول دستوراً وواقعاً:

وما دام الذي يعنينا هو دساتير النظام البرلماني، فإننا نؤكد أن التجربة الإنجليزية القائمة على نشوء الأحزاب مع نشوء النظام البرلماني، وعلى تكامل التنظيم الحزبي الذي صاحبه نمو وتطور تزامن مع نمو فكرة النظام البرلماني وتطورها، ليتكامل التنظيمان على نحو متزامن، نقول إن التجربة الإنجليزية غير قابلة للتكرار عند الأمم والشعوب الأخرى. لكن هذه الشعوب الأخرى التي أخذت بالنظام البرلماني الإنجليزي وأوردت في دساتيرها ذات الأحكام الواردة في الدستور الإنجليزي، تكونت الأحزاب فيها حول مواقف وطروحات منتمية الى وطنها وشعبها أمام حكومات جُمع أعضاؤها عند بدايات تطبيق تلك الدساتير دون روابط حزبية أو برامج مدروسة. وسواء أكان الطرح وكانت المواقف من البرلمانيين داخل قبة البرلمان، أو من المفكرين والقيادات الاجتماعية ورجال السياسة من خارج القبة، فقد كانت صلابة هذه القيادات واحتمالها للاتهامات وقسوة الحكومات، ثم إحساس الناس بانتمائها، أقوى من كل العوائق التي حاولت الحكومات وضعها في وجهها. لكن الاتهام لهذه القيادات لم يصل كما يحدث في الأردن الى حد التشكيك بالانتماء أو التخوين بالعمالة الى جهات أجنبية.

وأخذ انتصار نصوص الحريات في الدساتير يعقبه انتصار آخر، وأصبحت اندفاعات الشعوب، المتطلعة الى التحرر والحرية ونيل الحقوق، تتجمع حول القيادات المذكورة،

لتشكل البدايات الصحيحة لأحزاب البرامج، حيث أخذ يتزايد عدد الفائزين من تلك الأحزاب بالمقاعد النيابية، ومن ثم لتصبح تلك الأحزاب أغلبيات في البرلمانات تنبثق عنها الحكومات بمباركة الشعوب ودساتيرها.

ومن هذا المنطلق نما حزب الوفد في مصر، وحزب المؤتمر في الهند على سبيل المثال، في ظل دساتير برلمانية مماثلة للدستور الأردني، مكنت تلك الأحزاب من أن تصبح أغلبية في المجالس النيابية قادرة على تشكيل الحكومات. بل إن حرارة الشعوب وتطلعاتها نحو الحرية، اختصرت عنصر الزمن على قيادات المواقف والطروحات في تشكيل الأحزاب في بعض الدول: ففضلاً عن تجربة بريطانيا مع حزب العمال على النحو السابق، فهذه التجربة الألمانية وتلك التجربة الإيطالية التي بدأت أحزاب البرامج فيها من نقطة الصفر على أعقاب زوال القائد الأوحد وحزبه الشمولي فيهما مع انتهاء الحرب العالمية الثانية، ولم ييستغرق بناء الأحزاب التي تتولى الحكم الآن بأغلبيات برلمانية في تلك الشعوب أكثر من عقدين من الزمان.

وفي الأردن، فإن التجربة المريرة التي تعرضت لها أحزاب الخمسينات من القرن الماضي، كانت تجربة قاسية، أثرت سلبياً على تجربة التسعينات من ذات القرن، ولا يزال تأثيرها ممتداً حتى وقتنا هذا. ففي ضوء تجربة السنوات الماضية، فإن النمو الشعبي للأحزاب الصغيرة وإمكانية إيصال مرشحيها لمجلس النواب بأعداد فاعلة، أمر ضعيف الاحتمال في المدى المنظور. ذلك أن الخوف القادم من عقود من الممارسات العرفية، كما أسلفنا، وكيْل الاتهامات التي لا تستند الى أساس، للأفراد والتجمعات والأحزاب السياسية، قد شكل ذكريات موجعة وتاريخاً مؤلماً لا يسهل محوه من أعماق الناس، وظلت بصماته الاجتماعية والإنسانية بقعاً مَرضيّة في الوجدان، الأمر الذي جعل تكرار التجارب غير ميسور، قبل إعادة التأهيل للحكومات في تعاملها مع مجتمع لا يزال يجتر آلام الماضي ومآسيه.

إن ممارسة الحريات الدستورية على أكمل وجه، هي التي تشكل البيئة السليمة للعمل الحزبي، كما أن رفع الحظر عن حرية التعبير والنشر، ورفع القيود المفروضة على

وسائل إيصال الآراء والطروحات الحرة المنتمية، الى المواطنين أصحاب الحق في تلقّيها، هي الطريق الوحيد للتفاعل الهادف البناء بين القيادات الاجتماعية والسياسية والفكرية المنتمية الى قضايا الوطن والمواطن التي تبرز داخل المجتمع بتلقائية طبيعية، وبين أبناء هذا المجتمع الذين ينص دستورهم على أنهم مصدر السلطات المبينة فيه. وفوق ذلك، فإن الوسائل الحكومية التي تستخدم في التعامل مع الكتل في المجالس النيابية سواء في الترغيب أو الترهيب، تحجر على أي طرح أو موقف إصلاحي يسعى الى النمو. وهكذا، فإن التقييد والحجْب الإعلامي المفروض، والأساليب المستخدمة مع المجالس النيابية، ستُبقي الحال على ما هو عليه، لتبقى الشعارات الجميلة المطروحة خالية من المضمون.

إن البداية ينبغي أن تتجسد أولاً في إطلاق حرية التفكير وحرية طرح محصلاته من خلال التعبير، وحق إيصال هذا التعبير الى الآخرين، ثم ثانياً حق الآخرين في أن يصل إليهم التعبير، وحريتهم في أن ينتموا أو لا ينتموا إليه، وعلى نحو تتفاعل الرؤى بين أولئك وهؤلاء. بعبارة أخرى، ينبغي أن تكون الحرية أولاً ولا شيء غيرها.

فهل هذه الحرية قائمة؟ وإن لم تكن كذلك فمتى تقوم ؟

سؤالان تتوقف البدايات على الإجابة عليهما، وهذا التوقف يطرح تساؤلا بكلمة: لماذا؟ فعلينا إذن أن نمضي في طريق الاستقراء والشرح:

خلال النصف الثاني من القرن العشرين، أصبح الحاملون للشهادات الجامعية الأولى والعليا في الأردن، وفي الوطن العربي عموماً، يشكلون نسبة من المواطنين تفوق مثيلاتها في الدول الأوروبية والدول العظمى في بعض الأحيان. ونسبة لا بأس بها من هؤلاء الجامعيين تلقوا دراساتهم في دول الديمقراطيات المعاصرة، وعاشوا فيها سنين عددا، ونسبة عالية منهم تفوّقوا على أقرانهم الغربيين في مجالات التحصيل العلمي. وبوجه عام استشعر المتعلمون، أياً كان مصدر تعليمهم، محلياً أو عربياً أو غربياً، طعم العلم والثقافة وحرية تلقيها وإرسالها للآخرين، وبشكل خاص أولئك الذين عاشوا في ديار الاغتراب.

وسواء شاءوا أم أبوا، فإن المحاكمات العقلية التي يجريها هؤلاء المتعلمون داخل الذات، وبوجه خاص ممن عاشوا حياة الديمقراطيات المعاصرة، في صورة مقارنات بين ما خبروه في الاغتراب وبين ما عليهم أن يعيشوه داخل الأوطان، تُدخلهم في عالم التمنيات وهم صغاراً، ثم في عالم المواجهات مع القائم من أجل التطوير مع تقدم سني النضج. يضاف إلى ذلك، أن وسائل الاتصال واستقاء المعرفة ثم مشاهدة ما يجري في العالم صباح مساء من خلال الفضائيات، وقراءة كل مستجد من خلال الانترنت، المشرعة أبوابها لمن يريد، قد وسّعت من باب المقارنات والتطلعات، وأصبح التعطش أكبر من حد الوصف، للاستماع والانتماء الى كل طرح يأخذ بالأيدي التي أعياها التوسل والابتهال الى الله لتبديل الحال، ولا من مجيب.

وأمام الآثار التي يمكن أن يرتبها التفاعل بين قيادات منتمية تسعى الى الجماهير لتنقل إليها معارفها وخبراتها الديمقراطية الحديثة، وبين جماهير استصحبت من الماضي صدمات تتابعت ببعضٍ من قيادات ظهرت لها بثوب الانتماء، لكنها باعت طروحاتها عند أول أو ثاني سعر معروض، منصباً كان أو امتيازات، تضاعف العبء على القيادات الجديدة. فمن ناحية، أصبح على القيادات أن تتحمل النقد لها والتشكيك فيها، سواء أكان تلقائياً من الناس استصحاباً لتجارب مُرّة سبقت مع آخرين، أو كان ناتجاً عن تغذية للنقد والتشكيك من متخصصين يلبسون رداءً أمني الصنع يسمى الولاء. ومن ناحية أخرى أصبح على القيادات أن تواصل الطرح المنتمي ومواجهة العقبات، واتخاذ المواقف كل لحظة وساعة وتحمل التبعات، حتى تقنع المخاطبين بصدق ما تقول.

وهنا يتقاطع الأمني مع السياسي. ووفقاً للواقع المعاش، فقد أسفرت النتائج عن انتصار الأمني على السياسي، لأسباب وبواعث شتى. فالسياسي المنتمي الى علم السياسة وفكر السياسة ومتطلبات التنمية السياسية، يكون عليه أن يفتح أذنيه وعقله لتفصيلات كل طرح ومعطيات كل موقف، ليدخلها بعد ذلك مطبخ التحليل السياسي الباحث عن عناصر إيجابية ليستخدمها في البناء، فلا يترك موقفاً أو فكرةً أو نقداً أو

اقتراحاً يفلت من التحليل لاستخلاص المفيد للقيام بواجبه. أما الأمني المنتمي الى مهنته، فيكون عليه أن يفتح أذنيه أولاً لالتقاط التفصيلات والمعطيات والمواقف والأفكار والنقد، ثم بعد ذلك ليُعمل فيها عقله الأمني، بعد أن يدخلها الى مطبخ التحليل الخاص، الذي يستحوذ على عقل مهنته كأمني، لاستخلاص اصطلاحين: موالي أو غير موالي. وبعد أن يثبت التصنيف تبعاً لطبيعة المرحلة، فلا أهمية ولا حاجة بعد ذلك لكفاءات أو قدرات أو مؤهلات، قد تتوافر لدى الصنف الثاني، إذ الصنف الأول، وهو الموالي، يشكل المواطن الصالح وفقاً لتحليلات المطبخ الأمني، وينبغي أن يدخل في قائمة رجال المرحلة. وعلى السياسي حتى المقبول أمنياً أن يصدع للأمر، لأنه حتى ولو اقترح اسم العالم فلان أو العبقري علان، لقيادة موقع أو مؤسسة بحاجة الى الإصلاح، فإنه يكون على هذا السياسي أن يسكت بمجرد أن يسمع الكلمة السحرية التي لا يسمح باستفسار عن مضمونها: "لأسباب أمنية".

أما من هو الأمني الذي يملك هذا السلطان المطلق ولا يستطيع أحد مراجعة ما يقوله، فهو شاب أنهى، على أحسن الفروض، دراسته الجامعية، لكنه ليس من أبناء الذوات الذين ينتظرون دعوتهم للمواقع العليا، وليس من الوارثين لثروات، وتنتظر الشركات والأموال تخرجه ليشارك في إدارتها في مرحلة أولى، ثم يقفز على مواقع القيادة في مرحلة لاحقة. إن هذا الشاب الأمني هو على الأغلب من أبناء الطبقة الوسطى أو الفقيرة، التحق بوظيفة الأمني، إما لتعذر الإلتحاق بوظيفة غيرها وإما لأنه كان في عدادها أيام دراسته في الجامعة، يستعين بدخل يسير منها على متطلباته أو تحسين أحواله، هذا فضلاً عن أولئك الذين التصقوا بها على كَبَر ممن يحملون شهادات عليا ودنيا وأثبتوا حسن نواياهم بتقارير تبرعية أوصلتهم في النهاية الى احتياجها دورياً أو ظرفياً. ومع التدريب المتواصل للأمني وإشعاره بأهمية دوره، ثم انكشاف الغطاء عن مقدار الأوزان والأحجام في المنظور الأمني للأسماء والمواقع التي كان يعتبرها سابقاً هامة وكبيرة ولامعة، يدخل لديه استشعار الذات وبعده متعة السلطان. وعند هذا الحد، وفي بيئة اجتماعية تراكم لديها الاعتقاد، وفقاً للتقاليد القادمة من القرون، ويؤكدها الواقع المعاش، بأن الأهمية الاجتماعية تتناسب طردياً مع مدى الاستحواذ

على صلاحيات وسلطات تُعزّ وتُذل، تصبح المجاملة عند هذا الشاب منتظرة، ومع اتساع انكشاف الغطاء عن الأوزان والأحجام، تصبح هيبته ثم خشيته، مطلوبة من قبله كرجل شرقي يمارس السلطان، خاصة في مواجهة سياسي رسمي غير مؤطر من الناحية الفكرية والموضوعية. وحتى لو كان ذلك الشاب قانونياً درس الحقوق والحريات الدستورية وعرف مدى قداستها في الفكر ولدى بعض الشعوب، ومدى تعارضها مع المنطق العرفي، فإن إعطاء البعد الأمني الأولوية على ما عداه، يجعل هذا المنطق الأمني عند الشاب مبرراً للإبقاء على تلك الحقوق والحريات حبيسة الكتب والكراريس. وما دام مفهوم الأمني لدى هذا الشاب ليس له تحديد، وليس له سقف أو حدود، فهو إذن سيد الساحة وصاحب الحق في البحث عن كل مستور وفحص كل شكل ومضمون، ويغدو وحده هو الأمين على النظام والمأمون. وبالطبع، فإن التطرف في الممارسة يتفاوت في المدى من شاب الى آخر، تبعاً للخلفية البيئية والأسرية، والمعطيات والظروف التي ساهمت في تكوين الحالة النفسية. لكن القاسم المشترك بين الشباب الأمني، واحد لا يختلف، من حيث الحق في الرصد والبحث والتحري والفحص والاستخلاص والقيد في اللوح المحفوظ كأمين ومأمون. وهكذا، فإن هذا الشاب الأمني يحصل على المعلومة فيدونها، وعلى افتراض أنه تأكد من سلامتها، فإنها تدخل في اللوح الذي تحفظ فيه المعلومات. وبناء على ما تم تدوينه في اللوح الأمني المحفوظ، يجري التصنيف. وما دام مصدر التصنيف هو ما تم تدوينه في هذا اللوح، فإن الوصف الذي يعطيه هذا الشاب أو رئيسه أو رئيس الرئيس، يظل واحداً، موالي أو غير موالي، دون سؤال عن لمن تكون موالاته ولمن تكون معارضته وفي مصلحة مَنْ تصب. وهنا يكمن الخطأ. فالمطبخ السياسي أصبح معطلاً، ثم مغلقاً فلا يفرز قيادات للوطن، في حين أن المطبخ الأمني، وقد أصبح المسؤول عن إفراز قيادات الوطن بمقتضى تقييم وتصنيف أمني، غدا الشاب سابق الذكر، بالنتيجة، هو الذي يختار قيادات الوطن وفقاً لمنطقه، ولا يهم بعد ذلك استبعاد أفضل الكفاءات من خدمة الوطن. وهكذا يجري على لسان العامة والمثقفين، بل وحتى السياسيين، أن زيداً نجح في الانتخابات بدعم من الأمني، وأن عبيد عيّن في المركز العالي برغبة من الأمني، وأن

دريد قد استبعد بتوصية من الأمني!!! وعند هذه النتيجة يسود لدى صاحب القرار التنفيذي مفهومٌ مؤداه أنه لا يجوز لصوت الرأي الآخر، سواء تم تصنيفه معارضاً أو غير موالي، أن يكون مسموعاً في إذاعة أو تلفاز الدولة، أو مقروءاً في وسائل تعبيرها. وإذا كانت المادة (15) من الدستور تنص على أن:

> **"تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعبر بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون** [وأن] **الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون."**

فقد حل مكان القانون رقباء في الصحف ووسائل التعبير المسموعة والمرئية، يستوحون الأمني بتطرف، رغم أنهم قد لا يكونون مجندين لديه. وهنا نتساءل: هل يستطيع الرأي الآخر، موقفاً أو طرحاً أو فكراً أن يصل الى جمهور أو متضرع الى الله أن يبدل الحال، حتى يتجمع حول هذا الرأي الآخر ويشكل تياراً أو توجهاً معه؟ وحتى لو وصل هذا الرأي الآخر الى المخاطب به، فهل يستطيع هذا المخاطب أن يرتب أثراً عليه في ظل خوف أو تخويف صاحَباه منذ أن أدرك الوعي، ولا يزالان يصاحبانه وهو يحمل أعلى الشهادات؟

لقد وصل الأمر في بعض الجامعات الحكومية الى حد أن تورد نصاً في العقود التي تبرمها مع الموفدين في بعثات علمية للحصول على درجة الماجستير و/أو الدكتوراه بالكلمات والحروف التالية:

> المادة 18 " **يتعهد المبعوث وكفيله متضامنين، بدفع ورد جميع النفقات المالية التي تكبدتها الجامعة على بعثته (مضافاً إليها 100%، مائة في المائة من مجموعها) إذا أوصت الجهات الأمنية بعدم تعيينه في الجامعة بعد انتهاء بعثته وعودته من الإيفاد."**

وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار أنه يدخل في النفقات المالية التي تكبدتها الجامعة، تذاكر السفر، ورسوم الجامعة والراتب الشهري أثناء الإيفاد، وأثمان الكتب، ونفقات العلاج، وذلك لمدة (3) أو (4) سنوات، فإن محصلة مجموع هذه المبالغ عندما

تتضاعف، تزيد على ربع المليون دولار كحد أدنى. وهذا المبلغ الذي لا تستطيع دفعه عائلة الموفد أو عشيرته أو كل قريته، يجعل من السجن مصيراً للموفد الذي لا يستطيع الوفاء وفقاً لقانون التنفيذ الأردني، ويصبح مصير الموفد معلقاً على رضاء الأمني. ولكن كيف يحدث الرضا؟ عند هذا الحد لا أملك إلا القول: سكوتي بيان [ها هنا] وخطاب.

إن الشعب الأردني وفقاً للأحكام الآمرة في الدستور لا يختلف على أمر واحد، وهو مؤسسة العرش. أما بعد ذلك ،فمن حق الأردنيين الاختلاف. وإذا كان من حق المؤسسة الموكلة بأمن الوطن ومن واجبها أيضاً، متابعة كل خارج على الأمن أو مفتئت على النظام لتقديمه الى العدالة، فإنه لا يجوز لها التطرف واختلاق أعداء من الأشباح لمطاردتهم في الصباح حتى تظهر بطولات كشفهم في المساء، ومن ثم لتصبح متابعة الانتصارات الوهمية في أغلب الأحيان، مؤهلات لاستمرار الجلوس على الكراسي، بحجة القدرة على حماية النظام ممن تطاردهم، ثم من هذا المنطلق، الاستحواذ على المطبخ السياسي ليصبح جزءاً من البيت الأمني.

إن الأمني في بريطانيا أو فرنسا أو ألمانيا، أو إيطاليا، أو أمريكا، الذي يمارس عمله في ظل حريات دستورية مطابقة بحروفها وكلماتها للحريات المنصوص عليها في الدستور الأردني، لا تدخل في قاموس عمله كلمة "موالي"، ولا يخطر بباله تقسيم المواطنين الى موالين وغير موالين، ولا يتصور أنه سيكون مقبولاً منه التشكيك في انتماء المواطنين.

ومن خلال التحليل السابق، فإنني أعتقد أن استحواذ الأمني على السياسي عندنا هو الذي أدى الى استبعاد كفاءات ومؤهلات وطاقات منتمية الى خدمة الوطن والنظام والدولة، لتصبح فداحة خسارة الوطن والدولة والنظام أكبر من حد الوصف، وأن الثقة المطلقة بالأمني وحده قادت الى أن يصبح هو الذي يقود السياسي ويوجهه، لينتهي الأمر الى أن تصبح الحقوق والحريات التي وضعها الدستور أمانة بيد السياسي، أسيرة حبيسة عند الأمني، يضع لها المضمون، ويرسم لها السقف والحدود. ومضى خمسون عاماً على

هذا الحال، يُستثنى منها جيب زمني قصير، يتمثل في مدة مجلس النواب الحادي عشر، وهي على أية حال مدة لم تكتمل.

وإذا كان عنصر الزمن في التجارب الإنسانية وممارساتها الواقعية، يعني تراكماً من نماذج لنوعية السلوك، فإن هذه النماذج إن كانت مخالفة للمبادىء والقيم الدستورية العليا، ولم يغير منها الاحتجاج والرفض المصحوبين بالحركة من الناس شيئاً، فإن الصمت الناتج عن الإسكات المفروض، يؤدي الى أن يصبح السلوك المتراكم تقليداً ومنهجاً عند الأمني ثم حقاً مكتسباً له، يقدّسه تقادم السنين عليه، وهذا باعتقادي هو ما حدث في الأردن تحديداً. أما ما يقوله القابعون في صوامع البحث العلمي والبحث المقارن مع دساتير مماثلة، من حيث أن الدستور والقانون يجعلان الأمني بصريح النصوص تابعاً للسياسي، شأن مؤسسة الأمني في ذلك شأن أي مؤسسة أخرى، وأن السياسي وفقاً لتلك النصوص يعتبر مسؤولاً ويحاسب على أي تجاوز من أعضاء المؤسسة التي تتبعه، فإن مثل هذا القول من منظور الأمني هو "حكي أكاديمي"، يصدر عن أغبياء أو بلهاء، لا يفهمون شيئاً عن الواقع. وعلى كل من يصدر عنه "حكي أكاديمي" أن يفهم أن قداسة سلوك الأمني المستند الى نصف قرن من الممارسة، أعطت لهذا الأمني حقاً بأن يكون مستثنى أولاً، ثم بالنظر الى أنه وحده الأمين والمأمون، أن يكون من الناحية الواقعية فوق السياسي ويقود هذا السياسي ثانياً. ولا يهم بعد ذلك أن يقول الأكاديمي الغبي أن القاعدة على النحو السابق تطبق بالشكل المعكوس: الفرع يقود الأصل ويسيطر عليه ويوجهه، ثم يحتج بأنه مضى على قيام هذا الوضع المعكوس عقوداً تتلو العقود. والسبب أن مثل هذا الأكاديمي غير موالي، ومن ثم فعليه أن يسكت أو يترك الوطن للمخلصين!!

إن القرار الباحث عن تطوير العمل الحزبي كمفترض أساسي للتنمية السياسية، ينبغي أن يعطى ما للأمني للأمني وما للسياسي للسياسي، من أجل أن يعود الأمني الى حجمه الطبيعي ليكون مقوداً للسياسي وتابعاً له ومسؤولاً أمامه، لأن هذا السياسي هو الذي يتحمل المسؤولية في مواجهة ممثلي الشعب مصدر كل سلطة. وبغير هذا لن تكون

هناك تنمية سياسية ولا حزبية، وسنظل نراوح مكاننا، نكرر السنين والعقود الفائتة بمضامينها ونحن نستوحي الغيب ونتضرع الى الله أن يتحسن الحال، في حين أن الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم.

سادساً: التنمية السياسية وقانون الصوت الواحد:

أ. لماذا جاء القانون وكيف جاء؟

إذا كانت فترة حياة برلمان 1956 خلال مدة حكومة المرحوم سليمان النابلسي ما بين 1956 ـ 1957، تعتبر فترة حريات، فإن فترة حياة مجلس النواب الحادي عشر تعتبر فترة مضيئة في تاريخ الحياة النيابية في الأردن. وهذه الفترة هي الممتدة من أواخر عام 1989 حتى منتصف عام 1993. وقد جاء هذا المجلس في أعقاب عاصفة اجتماعية شعبية اجتاحت معان، إحدى مناطق المملكة، وكادت تمتد الى المناطق الأخرى، منذرة بمقدمات كان من اليسير على القيادة السياسية قراءتها بحسابات دقيقة. ومع أن هذه العاصفة اختلطت فيها الدوافع والمبررات المحلية مع تداخلات إقليمية ودولية، إلا أن مطالبها كانت إنسانية واجتماعية غير منكورة. وقد كان وقع العاصفة كبيراً واندفاعها شديداً. فمن ناحية، انطلقت العاصفة من بيئة لا يستطيع أحد أن يزاود على ولائها وإخلاصها للنظام السياسي، ومن ثم كانت شدة العاصفة بمقدار ما أعطت تلك البيئة من الولاء والإخلاص. فكيف ولماذا بالحسابات إذن حدث ذلك؟ ومن ناحية أخرى فقد بدأت مطالب العاصفة محتجة على رفع أسعار الوقود، وهذا موضوع يسهل احتواؤه. لكنه ما إن بدأت الحركة، حتى ظهر ما في الدواخل وكوامن النفوس، وتبين أن هذا الذي كان مخبوءاً هو محصلة تراكمات السنين، فكيف ولماذا إذن فات ذلك على المسؤول، المعني بحسابات حركة الشفاه وعبس الوجوه ونبض القلوب، اكتشاف هذا الذي كان مستوراً ؟ لقد كان صمت الناس إذن ليس موافقة وقبولاً استصحاباً لولاء ظهر ردحاً من الزمن وبعد ذلك تم افتراضه، ثم استمراره كمسلّمة غير قابلة للتغيير. فإذا كانت "عظام الرقبة" على هذا النحو، فما هو حال الأكتاف

والأطراف إذن!! ومن ثم فقد تم التوصل الى أن هنالك خللاً في الحسابات ما كان ينبغي أن يحدث.

بعبارة أخرى، فإن استحواذ الأمني على السياسي إضافة إلى اختصاصه الأصيل وهو الأمن جعل من كل شيء أمنياً، وأغلق النوافذ والأبواب أمام التنفس السياسي، شكوى وتظلماً، ثم تعبيراً وتأثيراً، فتشكل من احتكاك الأبعاد الاجتماعية والإنسانية لهذا المكبوت والمضغوط، عند حدود معينة، إنفجاراً سياسياً لا يستطيع الأمني بحكم تخصصه قراءة مكوناته.

وكان لا بد من الاعتراف بخطأ المسيرة والمسار في صورة انحناءة أمام العاصفة لتمر بسلام، ثم بعد ذلك امتصاص الدوافع والأسباب من خلال تغييرات ظاهرية في النهج تجعل الأمر وكأنه استجابة الى مطالب أصحاب الشأن ممن تحركوا أو ممن خطر ببالهم ذلك. وهكذا كان الإعلان عن انتخابات وميثاق وإخراج السياسيين والحزبيين من السجون، وإعادة المفصولين من وظائفهم بإرادة أمنية الى العمل. وفوق ذلك، فقد اقتضت الانحناءة، الاعتراف بأن الأحكام العرفية أصبحت غير مناسبة، وأن تعليمات الإدارة العرفية أصبحت ثقيلة وينبغي أن يسود مكانها حكم القانون العادي.

وكانت الانتخابات النيابية لمجلس النواب الحادي عشر سليمة الإجراء ويغلب على الانطباع العام وصفها بالنزاهة. ومع ممارسة المجلس لدوره، أخذ الإفراج عن الحقوق والحريات الحبيسة داخل الأحكام العرفية يتطلب فتح الأبواب، وأصبحت الرقابة على الحكومات مستغربة لحداثتها وعدم وجود تقاليد لها، شكراً لذريعةٍ أساسها استثنائية الظروف والأوضاع. وفي حياة المجلس الحادي عشر تشكلت أربع حكومات ترأس إحداها من هو قادم من خلفية دبلوماسية، فأعطى مع طاقمه المرحلة في الداخل استحقاقها، أما في الخارج فقد كانت السلطة لغيره. وتراجعت الأجهزة التي كانت تحكم وتدير الدولة من مكاتبها رغم وجود الوزراء والوزارات، وأصبحت ترقب وتسجل، لكنها مغلولة اليد، فلا تخفي ضيقها واحتجاجها، ولكن بهمس شبه مسموع. وإذا كان الانفراج والسمو بالحريات عند المجتمع نعمة، فقد كانت قراءة

الأمني للمرحلة بأنها خطر ونقمة. ومع استمرار امتلاك الأمني لمفاتيح التخويف والتحذير، عاد منطق الموالي وغير الموالي ليصبح سيد الموقف. وترتب على ذلك أن تتشكل الحكومات الثلاث الأخرى برئاسات من خلفيات أمنية تستطيع الانحناء أمام الريح دون شك فيما تقوم به، وتقف لتواجه دون أن توصل الأمر حد الاشتباك، وهكذا كان، كخطوة أولى للعودة الى الوراء.

وكانت تجربة أصحاب الخلفيات الأمنية صعبة وقاسية عليهم، فقد كان عليهم أن يستمعوا الى النقد القاسي لسلوكياتهم كرؤساء حكومات، والى كشفٍ لماضٍ كانوا يحرصون أن يظل مستوراً، فضلاً عن اتهامات لهم شتى، تمتد من التفريط بحقوق الوطن وحتى الإيحاءات بعدم نظافة اليدين. وكانت متطلبات الانحناءة لامتصاص العاصفة، تقتضي من الأمني المرتبك ومن السلطة الحكومية المنحنية، التحلي بالصبر وكتم الغيظ والسكوت. وفاز الصابرون عن طريق انقلاب أمني أبيض على السياسي المنتخب، ومع انتصار الأمني، تقرر أن تجربة المجلس الحادي عشر لا يجوز أن تعود. وتم وضع القرار محل التنفيذ. وهكذا تم حل هذا المجلس قبل أوانه بثلاثة شهور و(23) يوماً، إذ تم الحل في 1993/8/4 في حين أن مدته الدستورية تنتهي في 1993/11/27. وبعد (13) يوماً من حل المجلس، أي في 1993/8/17، أصدرت الحكومة قانون الصوت الواحد كقانون مؤقت،عدلت بمقتضاه قانون الانتخاب الصادر عن مجلس الأمة عام 1986 الذي جرت انتخابات المجلس الحادي عشر بمقتضاه.

ومع أن المادة (94) من الدستور توجب لإصدار قانون الصوت الواحد كقانون مؤقت توافر حالة الضرورة، وهي بالطبع حالة غير قائمة على الإطلاق، وبالتالي يشكل إصدار هذا القانون مخالفة صارخة وجارحة للدستور، إلا أن تراكم تكرار المخالفات المستصحب من الماضي، جعلت جروح المخالفات الدستورية أمراً مألوفاً وعادياً، فغدا كل جرح مستجد لا يؤلم، فما لجرح بميت إيلام. وكما هي العادة عند إحداث الجروح للدستور ومخالفة أحكامه، فقد كان على المواطنين والقانونيين، أمام العين

الأمنية الحمراء واستصحاب ذكريات الماضي، أن يسكتوا ويصمتوا عن جرح الصوت الواحد.

هكذا، كان على هؤلاء الساكتين الصامتين انتخاب مجلس يعجب الصابرين، مكافأة لهم على صبرهم وكتمانهم لغيظهم، رغم مقاطعة المعارضين، فكان مجلس النواب الثاني عشر الذي أقر قانون الصوت الواحد المؤقت ليصبح دائماً، بأغلبية تعارضها أقلية للتجميل الديمقراطي. ولا يزال القانون قائماً في صورة القانون المؤقت الذي أصدرته الحكومة في 2001/7/19. وتلا المجلس الثاني عشر المجلس الثالث عشر ثم المجلس الرابع عشر، لتمنح هذه المجالس الثقة للحكومات، وتسبغ الشرعية على وجودها وممارساتها لسلطاتها، ثم لتقوم بدور الرقيب على هذه الحكومات، التي كان عليها أن تعود وتدخل تحت عباءة الأمني. وأصبحت المجالس النيابية طوع بنان الحكومات، وأصبح جورج الخامس هو الذي يأخذ الثقة من جورج الخامس ولا يحتاج جورج هذا الى رقابة نفسه، لأن الأمني الذي دخل جورج تحت عباءته هو الأمين والمأمون.

ب. تفكيك لحمة المجتمع وقانون الصوت الواحد:

تمكنت الحكومة بمقتضى قانون الصوت الواحد، من تقليل عدد نواب حزب جبهة العمل الإسلامي، الذي يجسد الوجه الثاني لجماعة الإخوان المسلمين، بصفتهم يستحوذون على أكبر قاعدة منظمة للمعارضة مقارنة مع الأحزاب والتوجهات الأخرى، فانخفضت نسبتهم من (33%) في مجلس النواب الحادي عشر الى أقل من (5%) في مجلس النواب الخامس عشر. وحالت ظروف ومعطيات مصنوعة صاحبت تطبيق قاعدة الصوت الواحد دون عودة كفاءات برلمانية جريئة ذات خلفيات قومية ويسارية للجلوس تحت القبة. أما الأحزاب، وقد وُلدت من رحم قانون الأحزاب لعام 1992 الذي أباح إنشاءها، فقد تكفل قانون الصوت الواحد بأن يحول بينها وبين أن توصل أحداً الى المقاعد النيابية. ونعتقد أنه إذا استمر وجود قانون الانتخاب الذي ينص على الصوت الواحد ويفتت الدوائر الانتخابية، فمن المتوقع، في ضوء الظروف الاجتماعية الأردنية،

أنه لن يتمكن أي حزب قائم أو جديد، غير حزب جبهة العمل الإسلامي، من إيصال نائب إلى مجلس النواب.•

أما على المستوى الاجتماعي، فإن قانون الصوت الواحد، قد أعاد المجتمع الأردني بعد تطبيقه الى عهد قبلي عشائري بذلت الدولة الأردنية ثمانين سنة، وهي كل عمرها، من أجل أن توصل هذا المجتمع الى أواخر مرحلة التكوين لمجتمع مدني على درجة من التماسك. صحيح أن قانون الصوت الواحد قد تخلص من معارضة قائمة أو محتملة العودة، وأنتج مجالس نيابية مريحة للحكومات، لكونها مجالس ضعيفة لا تستطيع مواجهة تلك الحكومات، لكنه في مقابل ذلك، مكّن الحكومات من أن تهدم بيدها، عن طريق التفكيك والتفتيت، تماسك مجتمع مدني تعاقبت الأجيال على بنائه. وبالتأكيد، فإن هذا الهدم لم يكن مقصوداً ممن فكّر وخطّط لإصدار قانون الصوت الواحد، لأن ذهنيته وذهنية وظيفته الأمنية كانت متجهة فقط للتخلص من معارضين موجودين أو يمكن عودتهم الى مجلس النواب. لكن أي مطبخ سياسي منتم الى الوطن ومصلحته ولا يتصرف بتحريك وتلقين أمني، كان سَيُدخل هدم المجتمع كنتيجة محتملة يمكن أن تحدث كأثر للصوت الواحد، وعندها كان سيمتنع عن إصداره، ويقبل باستمرار الضرر الأصغر وهو نمو المعارضة، لتجنب الضرر الأكبر وهو هدم تماسك المجتمع.

ومع وضوح نتائج الهدم كمحصلة لعشر سنوات من مباشرته، وإفراز مجالس نواب أربعة أرادتها الحكومات ديكوراً تستوفي به شكل السلطات الدستورية الثلاث، إلا أن أحداً لا يريد أن يعترف أن إصدار قانون الصوت الواحد كان خطأ استتبعته خطيئة، بل خطايا. ولنذكّر بالواقع الاجتماعي الذي عشناه في أربعة انتخابات أجريت في ظل قانون الصوت الواحد:

• هذا مع العلم أن قانون الأحزاب الجديد لعام 2007، من شأنه تصفية الغالبية العظمى من الأحزاب القائمة، كما مرّ معنا سابقاً في المبحث الرابع من الفصل الأول.

فأمام عدم جواز اختيار الناخب لأكثر من مرشح واحد ينتخبه، من بين قائمة المرشحين في دائرته الانتخابية، التي خصص لها القانون ثلاثة أو أربعة أو خمسة مقاعد، فإن المرشح للانتخابات، في غيبة الوجود الحزبي الفاعل، يضطر الى اللجوء الى أبناء عشيرته أو قبيلته يطلب نخوتهم وفزعتهم لإعطاء أصواتهم له في مواجهة أبناء العشائر الأخرى، دون أي اعتبار لكون أبناء هذه العشائر أكثر ثقافة وعلماً وخبرة من هذا الذي يطلب النخوة والفزعة. واعتباراً من لحظة إعلان طالب الفزعة أنه سيرشح نفسه، يمتنع على أي مرشح من أية عشيرة أخرى أو حتى أقاربه، زيارة ديوان أو مضافة عشيرة طالب الفزعة، حتى ولو كانت لأسباب إنسانية، نسباً أو مصاهرةً أو صداقةً، لأن أي زيارة يمكن أن تُحمل على أنها سرقة أصوات يقارفها الزائرون من ناحية، وأنها تواطؤ وخيانة من أبناء عشيرة طالب الفزعة من ناحية أخرى. وما دام هذا الوضع مستجداً على البيئة الاجتماعية، ويجري على خلاف ما تعوّد عليه الأردنيون منذ نشأة دولتهم ولثمانين سنة لاحقة، فإن الخروج الاجتماعي على ما كان مألوفاً يسبب إساءةً وتفكيكاً لعلاقات اجتماعية قام امتزاجها على عناصر من الجيرة والصداقة والمصاهرة والنسب، ووحدة الثقافة الاجتماعية في البيئة، والنمو في وحدة المفاهيم من حيث ضرورة توافر منطق الحق والعدل والكفاءة والجرأة وصدق الانتماء للوطن والأمة، كمؤهلات لمن ينبغي أن يتولى المسؤولية في تمثيل الناس في البرلمان. وهكذا تطغى العصبية الجاهلية على الموقف السياسي الواعي والمنتمي الذي لا يُبقي القانون فرصة لطروحاته. ويؤدي الانتماء الضيق الى عزل أو انعزال للعشائر عن بعضها، بل والى حروب ومواجهات صغيرة بين أفخاذ العشيرة الواحدة للوصول الى زعامة العشيرة من خلال كرسي البرلمان، لتصبح التراكمات بعد ذلك حيثيات للكره والحسد والشماتة والحقد، بين جزر اجتماعية يتزايد تفككها كل يوم لتكون منعزلة أو معزولة، إنطلاقاً من مفهوم قديم كاد يختفي، ولكن تم إحياؤه، وهو أن النيابة تشكل وجاهة اجتماعية للنائب وعشيرته، ومزية تتفاخر بها على العشائر الأخرى. أما قدرة نائب العشيرة على إعطاء النيابة استحقاقاتها، من حيث تمثيله للشعب وقضاياه

الكبرى والهامة وليس القضايا الشخصية له ولأقاربه وأبناء حارته وأصدقائه، فذلك أمر لا يعني أحداً ولا يطرحه للتفكير أحد.

ومن ناحية أخرى، فحتى داخل العشيرة الواحدة، فقد تزايدت الى حد ملفت للانتباه، حالات انقسامها الى أفخاذ وفروع، كل يتبنى مرشحاً، على أساس أن الشياخة أو الوجاهة أو الزعامة هي من الناحية التاريخية والاجتماعية لفرعه أو فخذه، ولا يجوز أن تخرج منه، وبالتالي فإنه ينبغي على أبناء الفروع والأفخاذ الأخرى التنازل له. أما أبناء الفروع والأفخاذ الأخرى، فمنطقهم يقوم على أنه يكفي القبول بزعامة أبناء فخذ الشياخة ردحاً من الزمن، وحان الوقت لانتقال تلك الشياخة الى غيرهم لأن مطلبهم في استمرار استئثارهم بالزعامة هو احتقار للفروع الأخرى، خاصة وأن التحصيل العلمي والكفاءة، ينبغي أن تكون المعيار وهي لا تتوافر في فرع الشياخة، وينبغي تنازل مرشحهم لأبناء الفرع الآخر. ومع هذا الانقسام كانت النتيجة أن أحداً لم يتنازل لأحد، واعتبار كل فرع سببا لفشل مرشح الفرع الآخر. ومع هذه النتيجة تبدأ الملامات وبعدها العداوات في التجذّر، ليؤدي ذلك الى تحول الفروع والأفخاذ الى جزر منعزلة أو معزولة داخل العشيرة الواحدة، ثم ليدخل المجتمع في طور آخر من أطوار التفكك الاجتماعي. وقد توصلت الفروع عند بعض العشائر، الى الاحتكام للانتخابات الداخلية بين أبناء العشيرة، يقومون بإجرائها بين الراغبين في الترشيح من بين أبناء الفروع، بحيث يتم إجماع العشيرة في الانتخابات النيابية على من يحصل على أعلى الأصوات. ولكن عندما تظهر النتائج، لا يرتضي بها أبناء بعض الفروع، فيرشحون أنفسهم للانتخابات وتكون النتيجة فشل الجميع. وكثيراً ما تم توجيه الاتهام للأمني، بأنه وراء إذكاء الصراع بين الفروع، وتشجيع مرشح أحد الفروع على مرشح الفرع الآخر، لأن هذا الآخر معروف بموافقة المعارضة للحكومات، فتكون النتيجة إفشال مرشح كان له أمل بالفوز عن طريق ترشيح قريب له فاقد الأمل فيه. وقد وصل التفكك بين فروع وأفخاذ العشيرة الواحدة حد الإعلان في الصحف، أو التهديد بالإعلان، عن براءة كل فرع من القرابة للفرع الآخر. وكثيراً ما تم توجيه كل فرع للآخر تهمة التعاون مع

الأجهزة الأمنية ضده. وهكذا، لا يزال التفكك داخل المجتمع المدني للدولة مستمراً، شكراً لوصفة الصوت الواحد.

وترتب على هذا التفكيك أن يصل الى المجلس النيابي نواباً ينطلقون من مجتمع تسوء حالة تفككه كل يوم. ولقد استتبع هذا التفكيك تناحراً بين تكوينات اجتماعية زادت من ضعف المجتمع ومن قدرته أو قدرة نوابه على أخذ المواقف لمواجهة تسلط الحكومات وتجاوزاتها لحدودها الدستورية والتغول على الحقوق الحريات. والنائب القادم من بيئة كهذه، لا يستطيع أن يجد له سنداً اجتماعياً أو حزبياً إن أراد الوقوف في وجه الحكومات، حتى ولو كان راغباً في هذا الوقوف. فكل نائب بمفرده أقلية ليس لرأيه أو موقفه وزن عند الحكومات، في حين أن الكتل البرلمانية التي تتشكل، آنية الغايات ولا يجمع بين أعضائها طروحات تميزها عن بعضها أو تعيد الرشد الدستوري الى الحكومات. ومن أجل ذلك، فإننا بمعزل عن نواب جبهة العمل الإسلامي الذين لهم نهجهم الخاص في الموافقة أو المعارضة للحكومات، لا نجد نواباً في كل واحد من المجالس الأربعة الأخيرة يزيد عددهم على أصابع اليد الواحدة ممن لديهم الاستعداد لمراقبة الحكومات ومحاسبتها. وقد يكون صوت مثل هذا العدد مرحباً به، أياً كان مضمونه، لاستكمال الصوت الآخر المفقود لإخراج المسرحيات الديمقراطية، بين مجلس النواب والحكومات، على النحو الشكلي المطلوب. ذلك أنه حتى ولو ارتفع سقف النقد للحكومات، فالملقن واثق أن النص الذي تجري أحداث كل مسرحية وفقاً له، مدون فيه أن الثقة في الحكومة ستكون بالأغلبية العالية !! هكذا كان، وهكذا مع كل مجلس وحكومة يكون.

**جـ	قانون الصوت الواحد بين الأمني والسياسي:**

إن الحياة النيابية وفقاً للدستور الأردني ومنطق النظام البرلماني الذي يتبعه، لا يمكن أن تقوم من غير حياة حزبية، أي من غير وجود أحزاب تطرح برامج وتفرز الحكومات وتتداول السلطة. ونقطة البداية هي قانون انتخاب يشجع النمو الحزبي ويأخذ بيده، من خلال استشعار الظروف الاجتماعية والواقعية للأردن. ولا يتحقق هذا بدون دوائر واسعة

تمكّن أصحاب المواقف من اجتذاب أصوات الأنصار وتمكّن الأحزاب من حشد أصوات منتسبيها، في تلك الدوائر، لإيصال مرشحها الى المقعد النيابي، وتخصيص مقاعد لكل دائرة، بحيث يستطيع كل ناخب أن يعطي صوته لذات عدد المرشحين المخصص للدائرة، أو لثلاثة منهم على الأقل، أحدهم ابن العشيرة إن أراد، والثاني ابن الحزب، والثالث صاحب الكفاءة والمواقف. أما العوائق التي يتبارى في اقتراحها وطرحها من يعتاشون على التنظير للتسلط والمتمثلة في الإبقاء على قانون الصوت الواحد ثم تفتيت الدوائر الانتخابية الى دوائر صغيرة ليكون لكل دائرة نائب، أسوة ببريطانيا وغيرها من الدول، فذلك تنظير لقتل أي نمو للأحزاب والإجهاز المبكر على أي خطوة نحو الديمقراطية، في ظل ظروف مجتمعنا ومعطيات تكوينه. أما بريطانيا والدول الأخرى التي يشير المنظرون إليها، فقد انتقلت الى النظام الذي يعطي لكل دائرة مقعداً في البرلمان بعد أن اكتمل نظامها الحزبي وتجذرت فيها الأحزاب في كل بقعة جغرافية ووحدة اجتماعية. ففي بريطانيا، على سبيل المثال، فإنه لا يجوز لأي شخص أن يرشح نفسه للانتخابات البرلمانية، إلا إذا كان منتمياً لحزب سياسي، وعندما لا يكون من يريد ترشيح نفسه عضواً في حزب سياسي، فإنه يستطيع أن يشكل لوحده حزباً سياسياً ويكون العضو الوحيد فيه، وذلك من أجل استكمال المتطلب الدستوري للترشيح. وقد حدث هذا مع السيد جورج غالوي الذي كان نائباً عن حزب العمال البريطاني، وعمل السيد توني بلير رئيس وزراء بريطانيا على فصله من الحزب، بسبب مواقفه المؤيدة للقضايا العربية. وعندما انتهت مدة مجلس العموم السابق الذي كان السيد غالوي يشغل عضويته، وأراد أن يرشح نفسه للانتخابات البرلمانية عن إحدى دوائر لندن، شكل السيد غالوي حزباً بمفرده وسجله في السجل المخصص للأحزاب لدى مراقب الشركات، وحصل على شهادة تسجيل الحزب من المراقب، وبموجب هذه الشهادة، تم قبول ترشيحه، وهو الآن يُشغل عضوية مجلس العموم الحالي بعد أن فاز في الانتخابات. إنه لمن العار على هؤلاء المنظرين القيام باستعارة جزء صغير أو كسرة من طوبة في بناء إنجليزي متكامل ويتجاهلون باقي البناء ليجعلوا من هذا الجزء أو هذه الكسرة وحدها هي البناء الأردني المطلوب. ونتمنى على هؤلاء المنظرين، إن

كانوا لا يعلمون، أن يدرسوا النظام البرلماني في بريطانيا وفي الدول التي أخذت به وكيف تكامل بناؤه، ليدركوا بعدها في أي جهل يعمهون، ولأي تجهيل يسعون، ألا ساء ما يفعلون.

وفوق الدوائر الواسعة كمتطلب أساسي لنمو الأحزاب وفقاً لما أسلفنا، فإنه يسير جنباً الى جنب مع هذا كمتطلب أساسي، عدم تدخل أي جهة في سلامة الانتخابات ونزاهتها. وبغير هذا، فلن تنمو أحزاباً ولا مواقف وسيظل السياسي أسيراً للمطبخ الأمني.

وهنا نتساءل: هل هناك رغبة لدى حكومات تتحرك بإرادة أمنية، في نمو أحزاب وتحقيق حياة ديمقراطية؟ إذا كان إصدار قانون انتخاب متوازن والإفراج عن الحريات يؤدي الى تطور المواقف والطروحات لتصبح أحزاباً تنمو وتكبر الى الحدود التي توصلها للأغلبية، أو كان فتح المجال للأحزاب الصغيرة يوصلها الى حد الأغلبية، بحيث يستطيع حزب الأغلبية هذا أن يسمي رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة، سواء من الناحية الواقعية أو الدستورية، فهل يقبل الأمني بمثل ذلك الإفراج أو بإصدار مثل هذا القانون؟ هل يقبل الأمني بالوسيلة الديمقراطية التي توصل الى المجلس النيابي أغلبية لا تدين له بوجودها، وتفرض رئيس حكومة لا يدين لها بوجوده، ثم وزراء لا دور للوح الأمني المحفوظ بجلوسهم على مقاعد الحكم؟ وفقاً لمنطق الأمني فإن وصول الأمور الى هذا الحد، يعني حلول المطبخ السياسي محل المطبخ الأمني وتراجع دور هذا الأمني وصيرورته مقوداً للسياسي، ليصبح هذا السياسي هو الذي يقرر ما هو الهام وما هو غير الهام مما تجمع لدى الأمني من معلومات، وذلك أسوة بكل دولة من دول الديمقراطيات المعاصرة.

لكن عقود الزمن الخمسة الماضية التي تراكم فيها تصاعد دور الأمني وطُرق استحواذه على مفاتيح كل الأبواب، بما فيها مفاتيح الأبواب التي يدخل منها العديد من رؤساء الوزارات والوزراء والأمناء العامون ومدراء المؤسسات ورؤساء الجامعات وكل مرشح للصعود، فضلاً عن مفاتيح الأبواب التي يتم الإخراج منها لكل من هو غير

مطيع، نقول إن مثل هذا التراكم قد يدفع الأمني الى عدم قبول التنازل عما وصل إليه!!! فإذا كان الأمني قد ترك انطباعاً ومقولة مؤداها أنه لولاه لما كان هناك دولة أو أمن أو نظام، فهل يُبقي ذلك أي مجال لإرادة تجرّده من دور ولّد ذلك الانطباع وتلك المقولة من خلال أمثلة للإقناع لا يشهد عليها نوعاً وحجماً وتأثيراً سواه. ومن جهة أخرى هل يمكن أن يتنازل الأمني عما تجمع لديه من تراكمات الدور وسلطانه وطُرق الاستحواذ عليه، حتى يصل الأمر الى حكومة تجسد أغلبية برلمانية تحل مكان الشعب الذي انتخبها في ممارسة السلطات!! وإذا قيل كما يقال، أن الوصول الى مثل هذه الأغلبية يتقاطع مع مصالح محلية ودولية، ويتلاقى في هذه المصالح، الأمني مع المحلي والدولي، في الحدود المقبولة والحدود غير المقبولة، فإننا نتساءل، هل يبقى بعد ذلك أي مجال لتصبح الحقوق والحريات بمفهومها الوارد في الدستور نقطة الانطلاق للتنمية السياسية؟ وإذا قنعنا كبداية بمجرد التخفيف من الأضواء الحُمر والخُضر والصُفر التي يقبض الأمني على مفاتيحها ليضبط الحركة عند السياسي•، فما هو السقف الذي يراد للتنمية السياسية أن تبلغه ؟؟

إن التنمية السياسية في الأردن ينبغي أن تتعامل مع الواقع الأردني كمنطلق، فتحدد معطياته القائمة وتتوصل الى الأسباب التي جعلته على هذا النحو من أجل إحلال أسباب مكانها تقود الى التنمية السياسية المطلوبة. ومن هذا المنطلق نقول إذا بقي قانون الصوت الواحد قائماً، فإن الحديث عن تنمية سياسية يغدو رفاهية فكرية، تختلط فيها رؤى الباحث السياسي المنتمي مع تجار الفتاوى وشعراء المديح.

إن الأردنيين لا يطلبون كثيراً إن هم طالبوا بالعودة الى قانون انتخاب كان سارياً أيام الأحكام العرفية وأيام قانون الدفاع هو قانون عام 1986. لماذا يكون هذا المطلب المتواضع الذي يشكل ركناً أساسياً من أركان التنمية السياسية صعب المنال على الأردنيين، إن كان رفع شعار التنمية السياسية مقصوداً به التغيير؟؟ إن التنمية

• وسوف نعود للحديث عن ممارسات الأمني من زاوية أخرى في الفصل الثالث، عندما ندرس دور المحكمة الدستورية التي يجري الحديث حول إنشائها، رغم ما يشهده الواقع الأردني المعاش، وتغول الحكومات على ما عداها.

السياسية في ظل الواقع الأردني لا يمكن أن تقوم من غير أحزاب، وإن الأحزاب من غير إيصال من يعكس صوتها تحت قبة البرلمان لا تستطيع النمو، كما أن الأحزاب من غير قانون انتخاب يأخذ بعين الاعتبار ضرورة الانطلاق من معطيات أفادت من أخطاء الماضي سيجعلنا نراوح مكاننا استكمالاً لمراوحات مضى عليها من الزمان العقود، ومن ثم فإنه من غير تعدد المرشحين الذين يحق للناخب اختيارهم ودوائر واسعة يلتقط منها الحزبي أصواته من قرى وبوادي وأحياء عن طريق المجهر عند البدايات، لإيصال مرشحه الى البرلمان، فلن تنمو أحزاب ولن تستمر، بل على العكس، سيكون الضمور والموت البطيء مصير كل منها كما يشهد واقع الحال.

سابعاً: من أين نبدأ الإصلاح السياسي والتنمية السياسية، وكيف نبدأ:

في ضوء ما أسلفناه عن جوانب من الواقع الأردني، يغدو الإصلاح السياسي والتنمية السياسية ضرورة. لكن ما يطلبه الأردنيون لا يتحقق عن طريق التمنيات، لأن الحقوق والحريات ليست منحاً يتم استجداؤها. إن الحقوق والحريات هي جزء لا يتجزأ من تكوين الإنسان وجبلته، من غيرها يصبح قِنّاً أو عبداً، حتى ولو كان يلبس أحدث الموضات الباريسية ويشاهد جميع الفضائيات. إن على الأردني أن يعمل جاهداً لوقف الحكومات عند حدودها ولاستعادة ما افتقده من نصوص دستوره، ولتطبيق ما تبقى من نصوص دستوره التي لم يصلها التعديل ولا زالت تؤكد ما له من حقوق وحريات، وفي النتيجة خلق معطيات واقعية يفرضها على نحوٍ يتجاوز الماضي لينطلق منها. إن على المواطن الأردني أن يعمل جاهداً لتلتزم حكوماته بحدود ما لها في الدستور من سلطات.

وهكذا، فإن على الأردنيين السير في طريقين في آن معاً للوصول إلى الإصلاح المنشود:

الطريق الأول: وهو طريق الضغط على السلطات:

إن شعوب الديمقراطيات المعاصرة وصلت الى ما هي عليه الآن نتيجة تطور طويل، واستخدمت في هذا التطور وسائل أصبحت تشكل قانوناً اجتماعياً للتطور السياسي ومفهوم الدولة والسلطة فيها. لقد كانت تلك الشعوب توصل ضغطها على الحكومات

حداً لا مناص بعده إلا انحناء الحكومات أو المقاومة التي يعقبها انكسار، وفي الحالين كان المجتمع يتقدم خطوة. ومع كل خطوة تقدم كانت تلك الشعوب تكتسبها، كانت تحافظ عليها وتعتبرها نقطة انطلاق الى خطوة أخرى، وهكذا، حتى أصبحت تلك الشعوب مصدراً للسلطات حقيقةً وفعلاً. وليس أمام الأردنيين أي طريق آخر سوى الطريق الذي يفرضه قانون التطور السياسي هذا. أما كيف يكون الضغط على السلطات على النحو الذي يفرضه قانون التطور، فوسائله متعددة، ولكن متكاملة: فالكلمة الصادقة مكتوبة أو محكيّة وسيلة، والاحتجاج وسيلة، والاجتماع العام الذي يخاطب السلطات وسيلة، وتضامن الأحزاب وتكاتف النقابات وسيلة، والعرائض إلى مجلس الأمة والحكومات وسيلة، وعدم انتخاب المرشحين لمجلس النواب من أصحاب الوعود الزائفة وتجار الكلمة وسيلة، وفضح الانحرافات وسيلة، وتنوير الرأي العام بما يجري من سلبيات وسيلة، والتصدي لأقلام الدعسة السريعة وسيلة، وكشف فضائح رأس المال السياسي وسيلة، والندوات والمحاضرات وسيلة، والوقوف في وجه من يعتبرون الوطن بقرة حلوباً وفندقاً يسكنونه ليس إلا، وسيلة، ... الخ. وهكذا فكل طريق يُعلي من شأن قدسية الحق والحرية هو وسيلة. ولكن وسيلة واحدة لا تنفع، إذ على وسائل الأردنيين جميعاً أن تتضامن وتتكاتف، ليحقق قانون التطور السياسي مفاعيله ومحصلاته.

الطريق الثاني: وهو طريق العمل على تفعيل نصوص الدستور القائمة:

وفي هذا المجال نقول، أنه ما دام الدستور الأردني يؤكد على ما للأردنيين من حقوق وحريات وحدود ما ينبغي أن يمارس عليهم من السلطات، وأنهم كشعب هم مصدر تلك السلطات، فإن عليهم أن يُفعّلوا نصوص الحقوق والحريات في دستورهم بالوسائل المشروعة أيضاً.

ولكن كيف يتم هذا؟

إن موضوع التنمية السياسية بأي معيار، هو الإعلاء من شأن الحقوق والحريات كأمر لا يجوز أن يفارق طبيعة الانسان، وكوسيلة لا يستطيع بغيرها حكم نفسه بمنطق

ديمقراطي من ناحية، ثم رد الحكومات الى حدود سلطاتها المباحة لها والمفروض عليها ممارستها من ناحية أخرى.

وهنا ينبغي أن نستذكر أن التعديلات التي جرت على الدستور الأردني، كما أسلفنا، قد مكّنت الحكومات من الافتئات على السلطات الأخرى والتغوّل على الحقوق والحريات في آن معاً. وفوق ذلك، فإنه عندما لم تستطع الحكومات أن تجد لافتئاتها وتغولها سنداً من النصوص الدستورية التي عملت على تعديلها، فقد كانت تلجأ الى المجلس العالي عله يعطي لنصوص الدستور مدلولات تتجاوب مع رغباتها، وعند الاقتضاء، كان لا يهم تلك الحكومات أن تجد لتجاوزاتها سنداً من دستور أو قانون. وفي الوقت الذي يستحق فيه الأردنيون عودة النصوص الدستورية الى الحالة التي شرّعها الآباء عام 1952، فإن احتياج تلك العودة الى فترة من الزمن، لا يجوز أن يشكل عائقاً أمام البدء من النصوص الدستورية القائمة ليتعاضد ذلك مع حركة الوسائل التي يفرضها قانون التطور، على ما أسلفنا.

وإذن ينبغي أن يكون منطلق البداية الثاني المتعاضد مع المنطلق الأول، من الدستور القائم الآن، وحتى من نصوصه الموجودة والنافذة في الوقت الحاضر، رغم كل السلبيات التي أحدثتها التعديلات التي جرت على الدستور، والمدلولات المصلحية التي أعطيت لعدد من نصوصه، وفي ذات الوقت الاستمرار في الضغط باتجاه عودة النصوص الغائبة الى مكانها. وما دامت النصوص القائمة تتحدث عن حقوق وحريات من ناحية ثم سلطات تتم ممارساتها لرعاية تلك الحقوق والحريات من ناحية أخرى، فإن البداية تقتضي إعمال النصوص وفقاً لمدلولاتها في دول النظام البرلماني والالتزام بهذه المدلولات، وأن يتم ذلك عن طريق القضاء، والاستمرار في طرق بابه.

ذلك أن إفراغ الحقوق والحريات من مضامينها الدستورية يتم بمقتضى قوانين تستغل الحكومات صلاحياتها بتنفيذها. وقد تكون هذه القوانين مؤقتة تستغل الحكومات عدم انعقاد مجلس النواب أو تغييب هذا المجلس من أجل إصدارها. وسواء أكانت القوانين عادية أم مؤقتة، فإن الحكومات تصدر لتنفيذ تلك القوانين، أنظمة و/أو

قرارات تستعملها كأدوات للإفراغ المذكور. ثم عند مخالفة المواطن المخاطب بتلك القواعد لما تريده الحكومة، يكون العقاب جزاءً وفاقاً لتلك المخالفة، في صورة اعتقال أو حبس أو سجن أو غرامة أو عزل أو فصل أو حرمان أو تأديب. ومع تكرار العقاب على هذا النحو وتعدد الحالات، ثم تراكم ذلك بفعل مضي الزمن، تكون المحصلة خوفاً وسكوتاً وسكوناً. ومع تعاقب هذا الحال تصبح جراح الحقوق والحريات ميتة فاقدة الإيلام.

لقد مرت شعوب قبلنا بمثل هذا الحال، ومع ذلك فقد استطاعت عزيمة أبنائها إعادة التوازن المفقود بين الحكومات المتغولة والشعوب المعتدى عليها، وكانت شجاعة القضاء وسيلتها الى ذلك. فالقاضي هو ابن مجتمعه يتحسس آلام هذا المجتمع ويدرك مواطن الخلل عنده، وهو الملاذ الأخير لرفع الظلم والجور وإحقاق الحق والعدل، ووسيلته الى ذلك إعطاء النصوص الدستورية مدلولاتها، وهو المؤهل لذلك. فإن اعوزت القاضي معرفة ليست لديه، فأمامه النصوص الدستورية المماثلة لنصوص دستورنا عند أمم وشعوب غيرنا، فلينظر إلى مدلولات تلك النصوص وكيف حددها قضاؤها وكيف استجابت وصدعت لذلك المدلول سلطاتها. فهذا الأمر يدخل كلياً في سلطة القاضي، وعليه أن ينتمي الى مجتمعه وينصف شعبه. وللتذكير فقط، فإن المادة (97) من الدستور تنص على ما يلي:

" القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون."

أما كيف يتم ذلك، فنقول إنه إذا كانت أدوات الحكومات في التغول على الحقوق والحريات وتجاوز سلطاتها هي قوانين وأنظمة وقرارات كما أسلفنا، فإن هذه جميعاً خاضعة للطعن فيها أمام القضاء كحق للمواطن وعليه أن يمارسه. ويستطيع القاضي المنتمي إنصاف مواطنه ورد السلطة المتغولة الى حدودها الدستورية. وفي هذا المجال نجد أن جميع القضاة في الأردن لهم صلاحية إصدار الحكم بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور. ونشير هنا إلى قرار محكمة صلح جزاء عمان رقم (99/7658) حيث حكمت المحكمة بعدم دستورية نص الفقرة (5) من المادة (389) من قانون العقوبات

وبالتالي الامتناع عن تطبيق الفقرة المذكورة. كما نشير إلى قرار لمحكمة بداية جزاء عمان رقم (2002/876) حيث قررت المحكمة عدم دستورية الفقرة (ب) من المادة (41) من قانون المطبوعات وبالتالي الامتناع عن تطبيق تلك الفقرة.

ومن ناحية أخرى، فإن البندين (6 و 7) من المادة (9/أ) من قانون محكمة العدل العليا ينصان على أن تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في:

بند (6):

"الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون."

بند (7):

"الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور أو نظام مخالف للقانون أو الدستور."

وللأمانة والإنصاف، فإن هذه النصوص العبقرية قد اقترحها وصاغها وأدخلها الى القانون الأردني، النقابي القانوني العريق الأستاذ حسين مجلي، عندما كان رئيساً للجنة القانونية في مجلس النواب الحادي عشر وتم تشريعها في عهد المجلس المذكور عام 1992. وتفعيل مثل هذه النصوص من قبل قضاء منتم جريء لا سلطان عليه لغير القانون، كما يتطلب الدستور، يكفي ليسود مبدأ المشروعية وإعادة مدلول الحريات والحقوق الى مفهومها الدستوري الحق، ورد الحكومات الى حدودها الدستورية لا تتخطاها.

فمن جهة، إذا كان القرار المطعون فيه الذي يمس حق المواطن وحريته قد صدر استناداً الى قانون مؤقت لا تتوافر لإصداره حالة الضرورة، فإن القضاء، بناء على دعوى يرفعها المواطن المتضرر منه، يستطيع وقف العمل بالقانون المذكور، وإعدامه عملاً. وبوجه عام، فإن أي قانون حتى ولو كان صادراً من مجلس الأمة، يكون مخالفاً للدستور، سوف يستتبعه بطلان أي قرار صادر بالاستناد إليه، ويستطيع القضاء

أن يحكم بمخالفة القانون للدستور كوسيلة لإلغاء القرار المطعون فيه من قبل المواطن. وللقضاء هنا حق تعويض المواطن، إن كان لذلك مقتضى وفقاً للفقرة (ب) من المادة (9) من قانون محكمة العدل العليا. ويترتب على إلغاء قرار الحكومة بسبب صدوره استناداً لقانون مخالف للدستور، شل أثر القانون من الناحية الفعلية، فيصبح كالأموات فاقد الحراك، وبالتالي يمتنع على أي حكومة مستقبلاً أن تصدر قرارات بالاستناد إليه، حتى لا تلقى هذه القرارات، الإلغاء كمصير لها.

ومن جهة أخرى، فإن كان القرار الذي يمس حق المواطن وحريته قد صدر استناداً الى نظام مخالف للدستور، فسوف يلقى النظام ذات مصير القانون ويلحق الإلغاء بالقرار تبعاً لذلك، فضلاً عن التعويض حسبما أسلفنا.

وفوق ما سبق، فإن إلغاء القضاء لقرارات الحكومة، قد يكون بسبب إساءتها لاستعمال السلطة وغيرها من الأسباب المحددة في القانون، حتى ولو كانت القوانين والأنظمة التي صدرت استناداً إليها غير مخالفة للدستور.

على النحو السابق يكون الجواب لكيف نبدأ هو: بواسطة قضاء لا سلطان عليه لغير القانون. فإلغاء قرارات الحكومة على النحو السابق يؤدي الى علاج الأمرين المشكو منهما في آن معاً: إعادة مدلولات الحقوق والحريات الى مفهومها الدستوري ثم رد الحكومات الى حدودها الدستورية فلا تتخطاها.

ومرة أخرى نقول، إن أمماً وشعوباً قبلنا عانت مثل هذا الذي نعانيه، وكان القضاء وحده هو الأداة الفاعلة لتحقيق المطلوب.

وعلى هذا، فإذا كان الواقع الذي انتهت إليه الممارسات لخمسين سنة في ظل الدستور، هو استحواذ الحكومات على السلطات ثم استحواذ الأمني من الناحية الفعلية على سلطة الحكومات، بحيث أصبحت الحكومات وممارساتها مظهراً يعكس ما يريده الأمني، فإنه حتى لو لم تستطع تلك الحكومات إعطاء ما للأمني للأمني ليبقى ما للسياسي للسياسي وتجعل الأمني مقوداً للسياسي، فإن دخول القضاء

بفاعلية الى حلبة الرقابة، سيكون وسيلة الأردنيين الفاعلة الى إعادة الحياة المفقودة الى نصوص دستورهم، وذلك أسوة بدول أخرى تعتز بأن الفضل في بنائها وبناء تماسكها وإقامة ديمقراطيتها والمحافظة على الحقوق والحريات فيها، نهض به وحققه القانونيون وليس الجيوش والفيالق والعساكر. وسوف تؤدي رقابة القضاء الفاعلة الى الاستعادة التدريجية للدور الرقابي لمجلس الأمة، لتؤدي الرقابتان الى استعادة الرأي العام لدوره الفاعل أيضاً. لكن نقطة البداية هي قيام القضاء الذي لا سلطان عليه لغير القانون بدوره، أسوة بقضاء الأمم والشعوب الأخرى. ونكتفي بمثال واحد مما حققه قضاء الشعوب حتى لا نطيل:

بتاريخ 1952/4/3، وأثناء قيام الحرب الكورية بين أمريكا وكوريا، أعلن اتحاد عمال مصانع الحديد والصلب، أنهم سيبدأون إضرابهم عن العمل إبتداء من صباح يوم 1952/4/9 من أجل زيادة أجور العمال. وفي مساء يوم 1952/4/8 أصدر رئيس الجمهورية هاري ترومان مرسوماً بقانون (قانون مؤقت) لمواجهة حالة الضرورة تحت رقم (10340) يقضي أولاً بوضع يد الدولة على شركات مصانع الحديد والصلب في أمريكا وثانياً أن يتولى الجيش إدارة المصانع وثالثاً تكليف وزير التجارة السيد شارلز سوير بتنفيذ المرسوم، وذلك استناداً الى حالة ضرورة هي أن لا يتعطل إنتاج الحديد والصلب الذي يغذّي الآلة العسكرية. طعن أصحاب الشركات بالمرسوم على أساس أنه يمس حقوقهم وحرياتهم. وبتاريخ 1952/6/2 قررت المحكمة العليا الأمريكية عدم دستورية المرسوم، على أساس أنه ما كان ينبغي على الرئيس أن ينفرد بإصدار مرسوم يمس فيه حقوق المواطنين الأمريكيين وحرياتهم، إذ كان لديه متسع من الوقت ليعرض الأمر على صاحب الولاية العامة المختص بإصدار القواعد الماسة بالحقوق والحريات وهو مجلس التشريع الذي يمثل الأمة الأمريكية لعلاج الحال.

ويعلق فقهاء القانون الأمريكيين على الحكم (الأستاذ كوبر في مجلة ميتشيغان لعام 1952 والأستاذ فورد في مجلة هارفارد لعام 1952) بما يؤكد، **أن أمريكا خلال النصف الأول من القرن العشرين إذ عاشت حربين عالميتين، فقد استغلت السلطة**

التنفيذية ظروف الحرب لتزحف على سلطات غيرها وتتغول كثيراً على الحقوق والحريات، وضاق الشعب الأمريكي ذرعاً بذلك. وكان لا بد من مناسبة ليوقف القضاء الأمريكي سلطة التنفيذ عند حدودها الدستورية. فكانت القضية السابقة هي المناسبة التي عبر فيها القضاء الأمريكي بعبارات دستورية وقانونية، عما يجول في وجدان الشعب الأمريكي والقضاة هم من هذا الشعب.

إنني أعلم أن الصورة العامة عن أحكام القضاء عند المنتمين إلى إعلاء شأن الحقوق والحريات الدستورية صورة لا تسرّ صديقاً، وأن أحكام محكمة العدل العليا، خلال حقبة زمنية ليست بالقصيرة، تراجعت إلى الوراء بهرولة سريعة، حتى أصبح يطلق على المحكمة من باب التندر محكمة الرد العليا. كما أعلم ويعلم غيري أن هناك من أخذ يتسول عند أعداء الدستور من الجالسين على كراسي السلطة، وهو يذكّرهم بما جناه بحق الحريات والحقوق الدستورية، فلعلهم يستمرون في إعطائه ذات اللقمة المغموسة بدم الدستور، من خلال وضعه على كرسي صغير، ويتعهد لهم في سبيل ذلك أن يذبح القوانين القائمة والقادمة بعد أن ذبح الحقوق والحريات من أجلهم، وفقد كرامته أمام الجميع. كما أعلم ويعلم غيري أن هناك البعض من أعلى القضاة السابقين مرتبة، غيّروا تواقيعهم ومواقفهم عندما كانوا أعضاء في المجلس العالي لتفسير الدستور، لتمكين الحكومات من سلب أقدس الحقوق التي كان يطالب بها المعلمون. وأعلم ويعلم غيري المدى الذي وصل إليه سوء الحال في القضاء، ومدى افتئات الحكومات وأجهزتها على استقلاله، وأن الوضع مؤلم وحزين، كما سنرى عند بحث جدوى إنشاء المحكمة الدستورية في ظل الظروف القائمة في الأردن في الفصل الثالث. لكن جميع ذلك لا ينبغي أن يوصلنا إلى اليأس، وعلينا أن نذكر القضاة باليمين الذي أقسموه ويقسموه عند تولي منصب القضاء، بأن يحافظوا على الدستور ويحكموا بالحق والعدل. وبالتأكيد، فإن هناك قضاة طاهرين، لا يقبلون الحنث باليمين ويعتبرون جزءاً من عقيدتهم أن لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق الذي وهب الإنسان عقلاً وضميراً ومشاعر تجعله يميز بين الحسن والقبح. والى قضاة الأردن من هؤلاء الأنقياء أقول، عليكم عند الاقتضاء قبول التضحيات كثمن لرفعة وطنكم ولانتزاع

الحقوق والحريات لمواطنيكم، فذلك قدركم. فالقضاة في دول العالم المتقدم علينا، هم الذين بنوا للشعوب التي ينتمون إليها دولاً ديمقراطية، وفرضوا حقوق الناس وحرياتهم على الحكومات، وهؤلاء القضاة ليسو أفضل منكم، لا تأهيلاً ولا عقيدةً ولا قيماً.

ومن أجل وطنكم وشعبكم ومجتمعكم أيها القضاة الأنقياء، عليكم احتمال الضغوطات السلطوية بل واحتمال ضحايا المعارك الأولى من المواجهة كما تحمل قضاة شعوب أخرى، لأن الصبر هو وسيلتكم، وعليكم أن تتذكروا أن التغول السلطوي عليكم لن يحتمل المزيد من الضحايا، لأن في ذلك دفع لانفجار مخاطره وأضراره تلحق الجميع. إنني على ثقة بأن صبركم وأحكامكم وفقاً لنصوص الدستور القائمة أيها القضاة الأنقياء، سوف تشكل الخطوة الأولى لاسترداد الحقوق والحريات الغائبة أو المغيبة، ووقف الحكومات عند حدودها، وأن ما تقومون به سيتعاضد مع حركة شعبكم بوسائله المختلفة، وفي المحصلة استعادة النصوص التي تم إلغاؤها أو تعديلها الى دستورنا، ليعود كما كان عندما أصدره الآباء عام 1952.

الخلاصـــــة:

إن ما سبق من تعديلات جرت على الدستور، ذهبت بتوازنه وأخرجته من بيت عائلته البرلمانية، وضيقت دور مجلس الأمة، هادمة بذلك المحور الأساسي الذي يقوم عليه دستور النظام البرلماني، ووسعت من سلطة الحكومات، وقللت فاعلية الرقابة البرلمانية عليها. كما أن التوجهات العبثية عند السياسة المنطلقة من المطبخ الأمني قادت الى محاولات لا زالت مستمرة حتى الآن، لتقليل فاعلية النقابات المهنية أو عند الاقتضاء قتلها. وفوق ذلك، فإن هناك عبثاً مقصوداً بالبيئة التي تنمو فيها الأحزاب السياسية، وقتلاً لمعطيات هذا النمو، شكراً للأمني. وكمحصلة لكل هذا، تصبح السياسة تنجيماً ومقامرة ولعب يانصيب، ويصبح الحديث عن تنمية سياسية ميداناً يتسابق فيه أصحاب الفتاوى التي تفصل حسب الطلب ويتبارى فيه المطربون السياسيون والباحثون

عن مذياع يَسْمَعون فيه أصواتهم أو تلفاز يشاهدون فيه صورهم، وفي المحصلة ثرثرة خالية المضمون، وشكراً للملقّن، إذ هو الأمين والمأمون.

إن أي حديث عن التنمية السياسية من غير تفعيل النصوص الدستورية الموجودة، وخاصة نصوص الحقوق والحريات، وبعدها عودة النصوص الدستورية الأصيلة التي كانت موجودة عام 1952، لن يكون مجدياً. وفوق ذلك، فمن غير فتح باب الحريات للناس ووقف تغول الحكومات وأجهزتها على الناس، والتخلص من قانون الصوت الواحد وإحلال قانون مكانه مثل قانون 1986، فسوف يظل الواقع السياسي في الأردن يراوح مكانه الى أبد الآبدين. ونعتقد أن مفتاح التغيير والسير على طريق التنمية السياسية هو إعطاء ما للأمني للأمني وما للسياسي للسياسي بإعادة الأمني الى حجمه الطبيعي المعروف في الديمقراطيات المعاصرة وجعله مقوداً للسياسي، وفقاً لما توجبه أحكام الدستور.

وإذا كانت البداية تقتضي تفعيل نصوص الدستور القائمة نصاً نصاً، ريثما يعيد مسعى الأردنيين نصوص دستورهم التي طال تغييبها، فإن هذا التفعيل يملكه المواطن والقضاء في آن معاً، وينبغي على كل طرف أن يقوم بدوره بالتفعيل: بأن يبادر المواطن في اللجوء الى القضاء فور افتئات الحكومات على حقوقه وحرياته الدستورية، وأن يبادر القضاء الى إحقاق الحق وإيقاف الحكومات عند حدودها الدستورية.

الفصل الثالث

إنشاء المحكمة الدستورية
في ظل الواقع المعاش في الأردن

ألحماية الحريات أم كسيفٍ بيد الحكومات ؟

سوف نعرض في هذا الفصل جدوى إنشاء المحكمة الدستورية في ظـروف الواقـع الأردني وأحكام القضاء وتفسيرات الدستور.

جدوى إنشاء المحكمة الدستورية

في ظروف الواقع الأردني
وأحكام القضاء وتفسيرات الدستور•

تقديم وتمهيد:

خلال السنوات الثماني عشرة الأخيرة، وهي الفترة التي أصبح يطلق عليها في الأردن حقبة الديمقراطية، تشكلت سبع عشرة حكومة، ولم يكن يمضي يوم أو أسبوع أو شهر أو سنة، من هذه الفترة، إلا ويتحدث المسؤولون عن الإصلاح وضرورة الإصلاح. ومن هذا المنطلق، تزايد عدد اللجان والندوات والإجتماعات وأوراق العمل وغيرها، وجميعها تقترح الإصلاح. ولا يزال المواطن الأردني ينتظر الإصلاح الموعود.

ولأن الأردنيين يعيشون على أمل الإصلاح ويبحثون عن طوق نجاة لإنقاذ ما أمكن من حقوقهم وحرياتهم الدستورية، فقد اعتقد المؤمنون منهم بأن نجاح المحكمة الدستورية في العديد من الدول، سيجعلها ناجحة في الأردن ووسيلة من وسائل الإصلاح، لو تم إنشاؤها في الوقت الحاضر عندنا، وستكون طوْقاً من أطواق النجاة المطلوبة للإنقاذ.

ومع تقديري الكبير للدور الذي تؤديه المحكمة الدستورية في العديد من الدول التي أنشأتها، إلا أنه مع كل الاحترام لوطنية وانتماء من يؤمنون بجدوى إنشاء مثل تلك المحكمة في الأردن وحرصهم على الحقوق والحريات عندنا، فإنني أقول لهم، أرجوكم أن تتمهلوا بالضغط في هذا الإتجاه الآن، لأن إنشاء محكمة دستورية في ظل الظروف الحاضرة، التي تتغول فيها الحكومات على ما عداها، يمكن أن يجعل من المحكمة المطلوبة سيفاً بيد الحكومات تصادر فيه المزيد من الحقوق والحريات،

• كانت هذه الدراسة موضوعاً لمحاضرة تم إلقاؤها في مقر حزب جبهة العمل الإسلامي في عمان مساء يوم الأحد الموافق 2006/10/15، وقمنا بتحديثها والإضافة إليها لتصبح فصلاً في هذا الكتاب.

ولكن هذه المرة، بموجب تفسيرات للدستور على مقاس الحكومات قد تنفرد تلك المحكمة بإعطائها.

وبالنظر لأهمية المعرفة بأبعاد الموضوع عند القانوني وغير القانوني، فسوف أعرضه بشـكل مبسط، للقانونيين والسياسيين وغيرهم ممن يشغل الأمر بالهم، مـن خـلال ثلاثـة جوانـب أساسـية، الجانـب الأول، يتنـاول الظـروف العامـة المحيطـة بحيـاة الأردنيـين وبالوظيفـة القضائية، والجانب الثاني، يتمثل في وظيفة المحاكم الدستورية ومدى ما تكشـفه توجهـات بعض القضاة ممن يمكن أن تتشكل المحكمة الدستورية منهم للتصدي لمخالفة الحكومات لنصوص الدستور، والجانـب الثالـث، نبحـث فيـه قـرارات المجلـس العـالي لتفسـير أحكـام الدستور ومدى مجاملتها لتوجهات الحكومات.

الجانب الأول

في الظروف العامة المحيطة بالأردنيين وبالوظيفة القضائية

إن موضوع الظروف العامة في الأردن في المجال الذي نبحثه، يشكل أمراً هاماً لمعرفة البيئة الواقعية التي يمارس فيها القضاء عمله. وبالنظر الى أن الفصلين السابقين يلقيان الضوء على بعض أبعاد الظرف المتصلة بموضوعنا، فسوف نعرض في هـذه الدراسـة لأبعـاد أخـرى مـن هذه الظروف التي تخدم الموضوع، وعلى نحو يشـكل مـع مـا سـبق بيانـه، خلفيـة عامـة للبيئة التي ستمارس فيها المحكمة الدستورية عملها، وذلك على النحو التالي:

أولاً: بلغ عدد حكومات الحقبة التي يفـترض أنهـا ديمقراطيـة، وهـي (18) سـنة، (17) حكومة كما أسلفنا. وخـلال عـام 2005 وحـده تنـاوب عـلى الحكـم ثلاثـة رؤسـاء وزارات بثلاثة طواقم وزارية. ومنذ صدور الدستور الأردني عـام 1952 حتـى الآن، أي على مدى (54) سنة، تعاقب عـلى السـلطة حكومـات وصـل عـددها الى (69) حكومة. وإذا كان هذا يعني أن معـدل عمـر الحكومـات بوجـه عـام هـو تسـعة شهور ونصف، فإن أي حكومة من هذه الحكومات كانت تذهب قبل

أن يكتمل تعرّفها على تفاصيل العمل الوزاري وعلى ما في الدولة من مسائل تقتضي العلاج، وبالتالي تصبح هذه الحكومات، خلال الفترة القصيرة من عمرها، حكومات تسيير أعمال ليس إلا. يضاف الى ذلك أن هذه الحكومات وفقاً لواقع الحال عندنا، لا تعرف لماذا جاءت، ومتى ولماذا تذهب ويأتي غيرها، وذلك بسبب انعدام الأسلوب المؤسسي لهذا المجيء والذهاب، كما أن هذه الحكومات لا تنطلق من أحزاب برامج، وأن كل حكومة تأتي لا ترث من سابقتها خطة لاستكمالها، الأمر الذي يجعلها منقطعة الصلة بمن سبقتها. ومثل هذا يُظهر بوضوح طبيعة المشكلة الحقيقية التي تعاني منها الدولة وبالتالي شعبها. وزاد من تفاقم الحال سوءاًَ، أن البرنامج الوزاري الذي تعده الحكومات على عجل، وهو ليس إلا لمتطلبات جلسة الثقة، أصبح في معظم الحالات (كلاشيه) روتينية متكررة ويتضمن عموميات ووعوداً لا ينطلق من كتبها من معرفة مسبقة بواقع الحال، مما يترتب على ذلك أن ينفك الإرتباط بين ما ورد في البيان وبين ما يجري أو يمكن أن يجري على الواقع، الأمر الذي يؤدي الى تعذر إلتزام الحكومات به. وحتى لو أرادت الحكومات الإلتزام بما ورد في البيان وكان لديها القدرة على ذلك، فإن قصر عمرها لا يمكّنها من وضع خطط تفصيلية له وإنجاز شيء من التطلعات المطلوبة. وفوق ذلك، فإن تلك الحكومات، عندما تغرق في العمل الإداري والبروتوكولي الروتيني خلال الأشهر التي تقضيها في الحكم، لا يبقى عندها أو عند أعضائها، حتى ولو كانت مؤهلة، وقت للتفكير في خطط واستراتيجيات ناضجة ترسمها لتضعها موضع التنفيذ. وإذا كانت حكومات الديمقراطيات المعاصرة تستقي خططها واستراتيجياتها والبرامج التي تنهض بعملها من المطابخ السياسية (Think Tanks) للأحزاب التي أفرزت هذه الحكومات، فإن هذا غير قائم أو متوافر عندنا. وفوق ذلك فإنه لا يذكر في تقاليد حكوماتنا ولا في الواقع العملي للممارسة أن توافر لدى الحكومة أو رئيس الوزراء والوزراء طواقم استشارية في الميادين المختلفة وعلى درجة عالية من الكفاءة، لتقوم بدور المطابخ السياسية المفقودة، وذلك لأن الطواقم الموظفة في إدارات الدولة تقوم بحكم اختصاصها، بالعمل البيروقراطي الروتيني، وقد لا يستطيع الكثير منها أن يقوم بدور المطابخ

المطلوبة. هذا، فضلاً عن أن مقـر رئاسـة الحكومـة أصـبح في الكثـير مـن الأحيـان المنفى الطبيعي لغير المرغوب فيهم من أصحاب الدرجات العليـا، يقيمـون هنـاك تحت مسمى "مستشارين" في حين أنه لا يستشيرهم أحد.

ثانياً: إن التعاقـب السريـع للحكومـات عـلى النحـو السـابق، أدى الى عـدم تطـوير إستراتيجية حقيقية وشاملة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والإدارية، رغـم أن كـل حكومـة تـدعي أنهـا بصـدد إعـداد مثـل تلـك الاستراتيجية. ولكن على الجانب الآخر من الصورة، سيطر الهاجس الأمني، ليصـبح أولوية أولى في الدولة. وقادت الفجوات التي يتركها التغيير السريع للحكومات، الى أن تكون هناك جهة ما في الدولـة مـن ذوي الحضـور الـدائم عـلى المسرـح وغـير المشكوك فيها لسد هذه الفجوات، وتولي القيـام بـدور الإبقـاء عـلى وجـود الحـد الأدنى من استمرارية التواصل السياسي والنظامي داخل هذه الدولة. وغدا الأمنـي صاحب هذا الدور. ورغم الأهمية الكبيرة لما يقوم به الأمني للمحافظة على حيـاة الناس وممتلكاتهم وضبط النظام والأمـن داخـل الدولـة، إلا أن دور هـذا الأمنـي تعاظم تدريجياً مع السنين، حتى ساد الاعتقاد المبني على شواهد عند الناس، أنـه هو الذي أصبح القابض على السلطة الحقيقيـة والفعليـة داخـل الدولـة، وغـدت السلطات الثلاث في العديد من الحالات، مجـرد ديكـورات لإبـراز مظهـر خـارجي للشكل الديمقراطي للدولة، ولكن خالٍ من مضمونه الحقيقي.

واستكمالاً لما سبق أن أبديناه من توضيحات حول الأمني، عنـد دراسـتنا لموضـوع التنمية السياسية، فإننـا نضـيف أنـه مـع الـتراكم الزمنـي لتراجـع دور السـلطات الثلاث، رغم بقاء مظهرهـا الخـارجي، أخـذ الأمنـي بممارسـة سـلطاته الواقعيـة في العديد من المسائل الجوهرية وحتى غير الجوهرية، وعلى نحو غدت

فيه إيحاءاته ورغباته، وفقاً لاعتقاد الناس المبني على شواهد، هي التي تحرك الحكومات وتوجه القرارات كيف يشاء ومتى يشاء. واستتبع ذلك أن يصبح هذا الأمني هو الأمين والمأمون على الحقوق والحريات، وبشكل خاص السياسية منها.

إننا واثقون من كفاءة هذا الأمني في مجاله الأمني، لأنه تربى وتكوّن تربية أمنية وتكويناً أمنياً، ولا شك أنه يستطيع أن يقوم بدوره في المجال الأمني بكل كفاءة واقتدار، وأن يحمي الدولة وشعبها من كيد العابثين والمتآمرين. لكن استحواذ هذا الأمني على الملف السياسي أيضاً، أدى الى تركيز السلطة الفعلية بتشعباتها المختلفة في يديه، واختفاء رجل الدولة السياسي ودوره، مما ساهم في تدهور الأداء الدستوري لسلطات الدولة الثلاث، وبالتالي وصول الدولة الى مرحلة الهرم قبل أوانها. ذلك أن السياسي بحكم تكوينه وتأهيله السياسي وتربيته السياسية، يستطيع، عند ممارسته لدوره بحق، أن يرى ويحدد الاستراتيجيات المطلوبة للمستقبل، ودور الحريات في دفع المواطنين للمشاركة في تقدم الدولة من خلالها، ومدى تأثير معطيات الحياة اليومية وما تواجهه الدولة من مستجدات وكيفية معالجاتها، على هذه الإستراتيجية. وفوق ذلك فإن هذا السياسي بطبيعة دوره الذي استقر الفكر الدستوري والسياسي، المستخلص من الواقع، على إعطائه له، ينبغي على سبيل الوجوب أن يكون هو المناط به تسيير شؤون الدولة على النحو الذي نص عليه الدستور. وهذا يستدعي بالضرورة أن يكون جزءاً من سلطة هذا السياسي ومن الإستراتيجيات التي يضعها، تحديد دور الأمني في كل مرحلة، ومدى هذا الدور إتساعاً وضيقاً تبعاً لظروف كل مرحلة. ومن هذا المنطلق فإن السياسي يصبح هو الذي يقود الأمني وليس العكس، في حين أن محصلة السنين عندنا انتهت في الوقت الحاضر، الى قيام الأمني بقيادة السياسي، وفقاً لما سبق ذكره.

بل إن الأمر لم يقتصر على توجيه الحكومات قصيرة العمـر، فقـد تعـدى ذلـك الى حد أصبح فيه الأمني، وفقاً للشـعور العـام عنـد المـواطنين، هـو الـذي يشـكل أو يساهم الى حد كبير في تشـكيل الحكومـات، وتشـكيل السـلطة التشريـعية، وربمـا توجيه السلطة القضائية، وكذلك في اختيار قيادات المؤسسات والهيئات والإدارات، وفي تعيين رؤساء الجامعات الحكومية ـ بل والتأثير على غير الحكومية ـ وعمادات الكليات فيها، هذا فضلاً عن توزيع المنافع والمزايا على من يريد.

ومن أجل أن يقوم الأمني بهذا الـدور، فقـد قسّـم المـواطنين، وفقـاً لمـا اسـتقر في وجدان الناس، الى موالين وغير موالين، كما سبق بيانه. ورغم أن الدستور يتحـدث في مادته الأولى عن ثوابت ثلاثة فقط هي، أن نظام الحكم نيـابي ملـكي وراثي، وأن هذه الثوابت تحميها شبكة من القواعد القانونية التي تعاقب مـن يخـرج عليهـا، ليصبح الحُكم للقانون وحده، فإن النخب السياسية تتحدث عن واقع أصبح محلاً للشكوى المريرة، وهو أن مواصفات المـوالين ومـؤهلاتهم هـي مـدى مطـواعيتهم لتوجهات الأمني، وأن هذا قاد الى استبعاد كفاءات كبيرة جداً بحجة واهية، وهـي عدم الموالاة، في حـين أن السـبب الحقيقـي لإلصـاق هـذا الوصـف بهـا أنهـا غـير مطواعة له. ووفقاً لما تشتكي منه النخب السياسية، فقد أصبحت أعداد غفيرة من المواطنين ذوي الكفاءة، مستبعدة عن مراكز إدارة الدولة وتوجيهها، ومغيبـة عـن أي دور في صنع القرار الذي يحكم حركة الدولة، ويحكم الشـعب والـوطن الـذي يعيش فيه. وترتب على ذلك أن أصبحت الدولة دولـة أشـخاص، وابتعادهـا بتلـك الممارسات عن أي مفهوم حتى للحد الأدنى من الديمقراطية ودولة القـانون، رغـم ما تعلنه وسـائل الدعايـة والإعـلان والتلميـع، وأقـلام الدعسـة السريـعة الموظفـة لذلك، في حـين أن الدسـتور الأردني الـذي كـان ينبغـي تفعيلـه، أوجـب أن تكـون الدولة دولة قانون، كما تستوجب الديمقراطية، وليسـت دولـة أشـخاص. وتجربـة الأردن مع بعض الأمنيين الذين مارسوا سلطاناً من غير حدود، خير دليـل عـلى مـا أحدثته

ممارساتهم من انهيارات في مؤسسات وإدارات ظلت حرقة أنين معاناتها جمراً مخبوءاً تحت الرماد، لا يُمكّن من كشف خطورته على الوطن سوى حريات حقيقية وليس قولية.

ثالثاً: وإذا كان من المفروض أن تؤدي المحصلة السابقة التي اتسع معها دور الأمني، الى معارضة واحتجاجات وهبات شعبية وحركة رأي عام تفرضها الطبيعة الإنسانية عند البشر، وهي مواقف تكفلها نصوص الدستور، فلعل ذلك يعبر عن حقيقة الواقع المعاش ويدق ناقوس الخطر، إلا أن ذلك تمت مواجهته بمنعٍ سلطوي. واستقراء الواقع المعاش، يوحي بأن منع هذا الذي كان ينبغي أن يحدث، وإبقاءه محبوساً ومكبوتاً في الوجدان وفي الصدور، كان عن طريق التخويف والترهيب، رغم أن الدستور الأردني الصادر عام 1952 الذي نستظل به، يمنع ذلك بالمطلق، لأننا استقينا نصوصه من أفضل الدساتير في الديمقراطيات المعاصرة التي تقدس الحقوق والحريات. فالدستور الأردني ينص على موضوعين أساسيين هما: الحقوق والحريات الدستورية، وسلطات تُمارس لحماية ورعاية هذه الحقوق والحريات الدستورية. وقد شهد الأردن خلال المراحل السابقة تعاملاً شاذاً وغريباً مع هذين الموضوعين، شكل إنتكاسة كبيرة لهما:

وبالنسبة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، فرغم أن نصوص دستورنا تحاكي أفضل النصوص في دساتير الديمقراطيات المعاصرة كما أسلفنا، ورغم أن مدلولات هذه النصوص في دول تلك الدساتير قد استقرت منذ أكثر من قرن ونصف من الزمان، إلا أن الذي حدث عندنا هو أننا أعطينا تلك الحقوق والحريات مدلولات مختلفة عن مدلولاتها المستقرة، وأصدرنا قوانين أفرغت هذه الحقوق والحريات من مضامينها، تحت ستار تنظيمها، وانقلبت الحقوق والحريات المذكورة من كونها مفروضة بحكم الدستور ليتمتع المواطنون بممارستها تحت حماية القانون، الى اعتبارها مجرد آمال لدى هؤلاء

المواطنين، لا قيمة لها ولا حماية، وكل ذلك دون أن تفـرض البرلمانـات أو المحـاكم رقابتها وتقرر عدم دستورية تلك القوانين، هذا مع العلم أن القضـاء في بريطانيـا، مهد النظام البرلماني الذي أخذ به دستورنا، بـدأ يحكـم بعـدم دسـتورية القـوانين التي تسلب الحقوق والحريات منـذ عـام1610 (Dr.Bonham's Case, 8Rep. 107a). بـل إن بعـض نصـوص الدسـتور المتعلقـة بحقـوق الأردنيـين وبسـلطات مجلس النواب والأعيان، تم إفراغها من مضمونها الحقيقي من خـلال التفسـيرات التي أعطاها المجلس العالي لتفسير الدستور لهذه النصوص، وفقاً لما مرّ معنا، وكما سنرى لاحقاً.

أما بالنسبة للسـلطات، فقـد أجـري عـلى الدسـتور الأردني (27) تعـديلاً، تـم مـن خلالها تركيز السلطة في يد الحكومات التي يقف الأمني وراء حركتها، وذلـك عـلى حساب السلطتين التشريعية والقضائية، حتى أنه أصبح مـن الطبيعـي عنـدنا أن تقوم الحكومـة بحـل مجلـس النـواب وإرجـاء الانتخابـات النيابيـة الى أجـل غـير محدود، وأن تمارس تلك الحكومة، وفقاً لإيحـاءات وتوجيهـات لا أسـاس لهـا مـن الدستور، سلطات من غير رقيب، ضاربة عـرض الحـائط بـالنص الدسـتوري الـذي يجعل الشعب مصدر السلطات.

رابعاً: وعلى مدى ما يقرب من خمسة عقود مضت، زاد اتساع السلطة وتركيزهـا فعليـاً في يد من ليس له الحق دستورياً في ممارستها، وتجذّر الإنفراد بالسـلطة. واسـتتبع ذلك، بحكم اللزوم المناسب لفرض تركيز السلطة والإنفراد بهـا، اسـتخدام المنطـق العرفي والممارسات العرفية، سـواء بالاسـتناد الى تعلـيمات الإدارة العرفيـة أو، كـما حدث بعد إلغاء هذه التعليمات، الى قوانين مؤقتة تنطلق من عقل عرفي، أو حتى قوانين تصدرها مجالس التشريـع المتعاقبـة، تبعـاً للإيحـاءات والرغبـات. وفقـدت الحريات مدلولها، بعد أن تراكم الخـوف، وتجـذر في الوجـدان والنفـوس، وأصـبح جزءاً من القيم الإجتماعية المتوارثـة، التـي تنتقـل مـن أجيـال سـبقت الى أجيـال لحقت. ويكفي هنا أن نعلم أن قيمة الخوف

السيئة، نتيجة تجريم الحزبية والتحزب والعقاب القاسي على ذلك، سواء بالإعتقال أو بالحبس أو بالتجويع عن طريق قطع مصدر العيش، خلال ما يقرب من أربعة عقود سابقة على السماح بإنشاء الأحزاب عام 1992، لا تزال، كما مرّ معنا، شبحاً يطارد من يفكر بالإلتحاق بالأحزاب المستجدة التي نشأت منذ التاريخ المذكور. وقد تكون هذه المحصلة مُرحباً بها. ذلك أن نمو الأحزاب ووصول بعضها أو ائتلافها الى أغلبية برلمانية، سيعطيها بالضرورة الحق في تشكيل الحكومة دستورياً وفرض رئيسها ووزرائها. وإذا كان هذا يعني استرداد السلطة من يد القابض الفعلي عليها، فلماذا إذن يسمح هذا بالوصول الى مثل هذه النتائج التي تؤدي الى ديمقراطية حقيقية تفقده امتيازاته، ما دام بقدرته أن يمنع ذلك. وعلى مدى العقود، امتنع القادر على ذلك عن التفريط بما يستحوذ عليه من سلطة، لتظل الديمقراطية الحقيقية التي يفرضها الدستور مغيبة، ويحل مكانها مظهر خارجي للشكل الديكوري الديمقراطي، في صورة سلطات ثلاث تتحرك بإيحاءٍ وتوجيه ممن يستحوذ على السلطة الفعلية. ويكفي هنا أن نذكّر بما مرّ معنا، من أن الدولة لم تحتمل حتى التأثير المحدود للأحزاب السياسية على قلة أعداد المنتسبين إليها، فكان القانون الجديد للأحزاب لعام 2007، الذي أدى الى تصفية غالبيتها وإنهاء وجودها.

خامساً: واستقر الحال على النحو الذي سبق ذكره حتى الآن، رغم جميع الدعوات للإصلاح. وكان من الطبيعي أمام ذلك، أن تُحمل وثائق الإصلاح أياً كانت مضامينها، على أنها مجرد وسائل لتخدير الناس بين الحين والآخر ليس إلا، وامتصاص أي تململ أو جأر بالشكوى عندهم. وفي هذا المجال نجد أنه بالرغم من كل ما يقال عن الإصلاح، فإن الإنطباع العام عند السواد الأعظم من الناس هو أن تركيز السلطة على النحو السابق، قاد الى الفساد والإفساد الذي يتحدث عنه أشخاص السلطات الثلاث قبل المواطنين، وتعاظم تدريجياً

مع التلاشي التدريجي للرقابة، حتى أصبح للفساد مؤسسة تنهش بأنيابها من يقف في طريقها، والقانون يغط في سبات عميق.

سادساً: ويكفي هنـا أن نقـول أن تركيـز السـلطة مـع اخـتلال المعـايير وغيـاب الفاعليـة الحقيقية للقانون، قد أوصل الأمور الى اخـتراق اسـتقلال العديـد مـن المؤسسـات والهيئات والإدارات، ووصل الى الجامعات آخر المعاقل المستقلة. ذلك أنه إذا كـان العنصران الأساسيان في التعليم الجامعي هـما الأسـتاذ والطالـب، فـإن الخلـل قـد اجتـاح الشروط الموضـوعية لأسـتاذية الجامعـة، كـما اجتـاح المعـايير الموضـوعية لتنافس الطلبة على المقاعد الجامعية. بل إن صاحب النفوذ ممن يدخل في طائفة الموالين، أصبح أمراً عادياً وطبيعياً لديه أن يتصل بأساتذة الجامعات من أجل رفـع علامة إبنـه أو ابنتـه الى الجيـد جـداً أو الامتيـاز، دون أن يخجـل مـن القـول أن السبب هو (أن البعثة الحكومية للدراسـات العليـا في الخـارج جـاهزة ولا يـنقص سوى المعدل)، لا يهمه في ذلك عدم حصول ابنه أو ابنته أصـلاً حتـى عـلى علامـة النجاح في الامتحان.

وفي مجال المال والأعمال، فقد كثر حديث الناس عن مراكز السلطة التي أصـبحت في العديد من الحـالات مصـدراً لـثروات طائلـة تنهـال عـلى شـاغليها. أمـا طرائـق ووسائل انهيال هذه الثروة، فيمكن أن تكون كثـيرة ومتنوعـة. فقـد يكـون شـاغل المركز مسؤولاً عن إحدى الإدارات التي تحتـاج الى مشـتريات وعطـاءات، ويصـبح ثمن توقيعه أو حمل غيره على التنسيب أو التوصية له بالموافقة والتوقيـع، مبلغـاً مقطوعـاً أو نسـبة مـن قيمـة العقـود ... وبفضـل النفـوذ، يصـبح تسـهيل الأمـور لمؤسسات رأس المال والبيوت المالية، مصدراً آخـر للإثـراء، وبـين عشـية وضـحاها، يصـبح المسـؤول شريكـاً أو مسـاهماً في شركـات، أو مالكـاً لعقـارات أو شريكـاً في تجارات أو صفقات، أو متطلعاً أو ساعياً الى امتلاك البنوك. وقد تصـبح معلومـات المسؤول في حد ذاتهـا مصـدراً للإثـراء، يسـتخدمها بنفسـه لتحقيـق المكاسـب، أو يقدمها للقادرين على استغلالها مقابل

حصة أو جُعْل معلوم، واستثمار الأسرار والمعلومات التي يحصل عليها رؤساء وأعضاء هيئات المرافق العامة، والبلديات الكبرى، والمؤسسات المختلفة، وما قادت إليه من ثروات، خير مثال. بل قد تصبح حماية المسؤول لبعض المتمولين أو تقديم خدماته لهم مصدر دخل دائم، عندما يستخدم سلطانه لحماية هؤلاء المتمولين أو مساعدتهم، بأجر يتزايد كل يوم. ولقد أصبح لبعض من جاء الى الوظيفة العامة من أسرة رقيقة الحال، ودَخَلها بمؤهل عادي وراتب يسير، تجارات تحت أسماء مختلفة، يديرها ويسهل أمرها من كرسي الوظيفة العامة، وعندما خرج متقاعداً من هذه الوظيفة، أصبحت تظهر مساهماته في الشركات الناشئة بالملايين. وقد لا يقف الانتفاع من الوظيفة العامة عند شاغلها فحسب، بل قد يمتد هذا الإنتفاع الى الأشقاء وأبنائهم والأقارب، الذين يستأثرون بقبض العمولات وبالمقاولات والعقود والتوريدات وبناء المشاريع والمؤسسات، ويبتزون الملايين من المرافق الحيوية في الدولة ظلماً وزوراً وبهتانا، تحت بصر القانون وسمعه.

سابعاً: وبمثل الوسائل والطرائق السابقة وغيرها الكثير، تتم ممارسة الفساد، حتى أصبح يسري في شرايين القطاعين العام والخاص، في حين أن النصوص العقابية الموجودة عندنا لو فُعّلت، لطالت كل واحدة من تلك الوسائل والطرائق. وعلى سبيل المثال، فقد كان يكفي، تكليف عشرة من كبار القضاة وكبار القانونيين، من أصحاب الخبرة والكفاءة والجرأة، للقيام بدور المدعين العامين، للتصدي لكل طرائق الفساد ووسائله، والوصول الى الفاسدين، أياً كانت مراكزهم، وسوْقهم الى القضاء حتى بموجب النصوص القائمة، دون أي حاجة الى انتظار صدور قانون ينشىء هيئة لمكافحة الفساد. ومع تراخي الحكومات، أو عدم اكتراثها، أو عجزها، أو خوفها، أو تخليها عن دورها ليمارسه غيرها في هذا المجال، غدا الأمني هو صاحب السلطة، ودائرته المتخصصة في مكافحة الفساد، هي الأمين والمأمون على هذا الأمر. وبالتأكيد فإن هذه الدائرة النافذة، كانت ولا تزال لديها القدرة على الوصول

الى الفاسدين في كل عهد من عهـود الحكومـات، لكننـا لم نشـهد حتـى الآن، وعـلى الأقل خلال الفترة التي تسمى الحقبة الديمقراطية، قضية هامة من قضايا الفسـاد التي تجري على ألسن الناس، سيق المفسد فيها الى القضاء وتمت محاسبته، سـوى قضية الأمين والمأمون، التي حكم فيها القضاء، بأن حاميها كـان حراميهـا!!، وذلـك على الرغم من أنه حتى بعض رؤسـاء الـوزارات السـابقين، يتحـدثون عـن ثـروات بالملايين استحوذ عليها رؤساء آخرين، بطريق غير مشروع، في حـين أن القـانون لا يزال نائماً وصامتاً صمت الأموات، مع أن النصوص الجزائية، الموضوعية والإجرائية، الموجودة عندنا في الوقت الحاضر، تمكّن من الوصول الى الفساد، مراكـز أو أوكـاراً أو شبكات، عندما تتوافر الإرادة الحقيقية لذلك، وبشرط أن لا تمانع هـذه الإرادة من الوصول الى الرؤوس الكبيرة، إعمالاً لمبدأ سيادة القانون.

ثامناً: إن تركيز السلطة في يد من استحوذ عليها فعلياً دون أساس أو سـند مـن الدسـتور، والتغول على الحقوق والحريات، وفقدان المعـايير، واستشراء الفسـاد، واسـتباحة المال العام وحقوق الخزينة، وانتشار الفقـر، والإسـتزلام بـأجر مـدفوع أو موعـود باسم الموالاة، وغياب المحاسبة، والإعلاء من شأن المداحين وحملة المباخر، وتعميد الإنتهازية كسلعة رابحة تعاظمت أعداد من يتجرون بها، نقول، كل هذا وغيره قد جعل أصداء ناقوس الخطر، رغم محاولات منعه بقسوة، مسموعة في كل ركن من أركان البيت الأردني، وعـلى نحـو أصبح معـه الإصـلاح ضرورة قبـل فـوات الأوان. وأعتقد أن الإصلاح المرتجى ينبغي أن يبدأ بأمرين في آن معاً، أولهما التخلص مـن القوانين التي أفرغت الحقوق والحريـات مـن مضـامينها، وإحـلال قـوانين مكانهـا تتكفـل بإعطـاء الحقـوق والحريـات ذات المـدلول الـذي اسـتقر في الشرـائع الديمقراطية منذ أكثر من قرن ونصف، وثانيهما، إلغاء النصوص الغريبـة والشـاذة التي دخلت على الدستور وركزت السلطة في يد الحكومات. وعنـد حـدوث ذلـك، وإعـادة الـدور المطلـوب مـن السـلطتين التشرـيعية والقضـائية الى اسـتحقاقه الدستوري المسلوب،

وتفعيل النصوص الدستورية التي تستوجب استعادة الحكومات للملف السياسي من يد الأمني، لتقوم بواجباتها الدستورية الحقة، وفرض القانون وقواعده الموضوعية على الجميع، وانتهاء الإستقواء على مبدأ المشروعية وسيادة القانون تحت ستار الولاء والموالاة، فإنه يمكن الوصول الى الفاسدين وسوْقهم الى القضاء، وتحقيق الشفافية المطلوبة، من خلال الوعاء السليم الذي ينبت فيه الإصلاح، ويستطيع المواطن بكل حرية أن يساهم بدوره في هذا الإصلاح. ذلك أن العقل الخائف لا يمكن أن ينتج إصلاحاً، كما أن السلطة التي ليس لها حدود، والمُستَحوَذ عليها، بالإتساع والإنفراد القائم من قبل صاحب الممارسة الفعلية وليس الدستورية لها، يقود الى الرغبة في المزيد منها، وتصبح الدولة دولة سلطة وليست دولة عقد اجتماعي، دولة أشخاص وليست دولة قانون كما أسلفنا. إن أي إصلاح في أي مجال اقتصادي أو ثقافي أو اجتماعي أو تعليمي أو إداري، لا يمكن أن يتحقق من غير إيجاد هذا الوعاء. وسوف نعرض لبعض التفصيل فيما بعد لاقتراحات محددة تشكل الحد الأدنى المطلوب، ليبدأ الإصلاح بها.

تاسعاً: إن الوطن هو وطن مواطنين لا وطن رعايا وأتباع. والمواطن كائن اجتماعي، يؤثر في غيره ويتأثر به. فإن تم إيصال المواطن الى مرحلة ينعدم فيها دوره في التأثير بغيره والتأثر به، فإن هذا يعني أنه حكم عليه بالموت كإنسان، ليصبح بعد ذلك كالأنعام بل أضل سبيلا. وأية دولة في هذا العالم توصل مواطنها الى هذه المرحلة، تكون مثل الأم التي تقتل ولدها بيديها، أو الطبيب الذي يدس السم لمريضه. وممارسة الحقوق والحريات الحقيقية، هي وسيلة المواطن للمشاركة في تقدم وطنه ورفعته، وبالتالي للتأثير في غيره والتأثر به، في حين أن تقسيم المواطنين الى طائفة موالين وطائفة غير موالين، يشكل مصادرة للحقوق والحريات الحقيقية للطائفتين معاً، ليظل الوطن بعد ذلك يراوح مكانه، في الوقت الذي تتقدم فيه أوطان أخرى بقفزات متسارعة الى الأمام، والديمقراطيات المعاصرة خير مثال على ما نقول.

إن قراءة فاحصة لواقعنا تبين بوضوح، أن الديمقراطية التي تتحـدث عنهـا وسـائل الإعلان والدعاية والتلميع، وأقلام تجار الكلمة من أصحاب الدعسة السريعة، هي ديمقراطية قولية وليس ديمقراطية فعليـة، ديمقراطيـة الموافقـة ولـيس ديمقراطيـة المشاركة، حتى وصلنا الى حالة تنبىء بالخطر، تتمثـل في أقليـة تحظـى بـالحقوق والامتيازات، وأغلبية تقع عليها الواجبات، حالة تزايد فيها تركيز الثروة كـما تزايـد تركيز السلطة، واستتبع ذلك تزايد الفقر كما تزايد التغول على الحقوق والحريات. فإلى أين تسير دولتنا؟ ذلك أنه في بيئة اجتماعية كهـذه، لا بـد وأن ينفـك الإنـتماء والإرتباط والتلاحم، بين السلطة وبين شعبها، وتصبح النار مخبـوءة تحـت الرمـاد، ويوشك أن يكون لها ضرام، خاصة وأن الظروف الدولية السائدة تخفي تحتها شراً مستطيراً بهذا البلد وبمستقبله، رغم ابتسـامات أمريكـا التـي تعـودت أن تضـحي ببعض الأصدقاء من أجل أصدقاء آخرين أصبحت معزّتهم أكثر أهميـة وجـدوى. وأعتقد أن على كل من يحب هذا الوطن وينتمـي إليـه، أن يـدق نـاقوس الخطـر لإيقاظ كل نائم، من أجل أن يرى الحقيقة المـرّة، فلعـل ذلـك يـؤدي الى الإصـلاح الحقيقي المطلوب وإعادة التلاحم والـترابط بـين طـرفي معادلـة الـوطن، السـلطة والشعب.

وفي المحصلة: فإن ما سبق جميعه هو مجرد استقراء لمعطيات واقع، قاد الدولة الى مرحلة الهرم قبل أوانها. ونعتقد أن ما نطرحه من حلول، يمكن أن يشكل خطوة في العلاج، لتصبح الدولة دولة قانون، ويصبح الناس جميعاً فيها محكـومين بالقـانون، ويصـبح مـن الواجـب على من يمارس السلطة، أن ينطلق من حكم القانون والدستور ولا شيء غير ذلك، وعندها، يمكن أن تكون هناك جدوى من إنشاء المحكمة الدستورية. لكن هذا يحتاج الى أن يجلس على كـراسي السـلطة رجـال دولـة، يواجهـون المسـتقبل باسـتراتيجيات مدروسـة وناضـجة للإصلاح، ويقودون الوطن ويصدرون القرارات، دون انتظار لتوجيهات أو إيحـاءات. رجـال دولة، تتوافر لديهم الجرأة

والشجاعة في حماية المال العام وحقوق الخزينة كحمايتهم لأعراضهم وأموالهم، ويقدسون الحقوق والحريات كتقديسهم للفرائض.

إن الخلل الذي تطرحه الظروف العامة السابقة، قد انعكس على أداء القضاء الذي يمكن أن تتشكل من قضاته المحكمة الدستورية المنشودة. وسوف نرى في هذه الدراسة لاحقاً ، ما يؤيد الشكوك من عدم جدوى إنشاء مثل هذه المحكمة في ظل الظروف القائمة، بل وربما قد يترتب على قيامها أضرار تلحق بالوطن والمواطنين بشكل عام ومبدأي المشروعية وسيادة القانون على وجه الخصوص.

الجانب الثاني

وظيفة المحاكم الدستورية وتوجهات القضاء الأردني

في مجال الرقابة على دستورية القوانين

نتحدث في هذا المجال عن كيفية ممارسة المحاكم الدستورية لدورها بوجه عام، وعن الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، في غياب المحكمة الدستورية، وبعد ذلك نشرح تخوفاتنا من إنشاء المحكمة الدستورية في الوقت الحاضر في ضوء ما تكشف عنه أحكام محكمة العدل العليا من توجهات في هذا المجال.

أولاً: المحاكم الدستورية لا تنظر دعاوى الطعن بدستورية القوانين التي يرفعها إليها الأفراد: باستثناء عدد قليل من الدول، مثل سويسرا وكوبا، فإن المحاكم الدستورية عند الدول التي أخذت بها، لا تنظر في الدعاوى التي يرفعها إليها الأفراد مباشرة للطعن في دستورية القوانين. ذلك أن هذه المحكمة تنظر في دعاوى الطعن بالدستورية من خلال طرق ثلاث:

الطريق الأول:

أن تكون هناك دعوى موضوعية تنظرها محكمة الموضوع، محكمة صلح أو محكمة بداية، ويقدم صاحب الشأن في الدعوى دفعاً أمام المحكمة يقول فيه، إن

النص أو القـانون الـذي يـراد تطبيقـه في الـدعوى مخـالف للدسـتور، ويبـين أوجـه عـدم الدستورية وأسبابها. وفي هذه الحالة، فإن المحكمة تنظـر في الـدفع وتقـدر مـدى جديتـه، بحيث إذا وجدت أن الدفع يستند الى أسباب سائغة ومعقولة، وأن شبهة الدستورية واردة فيه، يكون على المحكمة أن توقف النظر في الدعوى الموضوعية، وأن تعطي صاحب الدفع وقتاً ليتابع أمام المحكمة الدستورية المسألة الدستورية التي أثارها، كثلاثة أشهر مـثلاً كـما في العديد من الدول، وتحيل الأمر الى المحكمة الدستورية، مع الشروحات المناسـبة، للبـت في المسألة المذكورة. وهنا يكون عـلى محكمـة الموضـوع أن تنتظـر حتـى تفصـل المحكمـة الدسـتورية في موضـوع عـدم الدسـتورية وتبليغهـا الحكـم، مـن أجـل السـير في الـدعوى الموضوعية إنطلاقاً من الحكم الذي تتبلغه.

الطريق الثاني:

أن تكون هناك دعوى تنظرها محكمة الموضوع، محكمة صلح أو محكمة بداية، وأن تتبين المحكمة من تلقاء نفسها ومن غير أي دفع مقـدم مـن أحـد أمامهـا، أن الـنص أو القـانون الذي عليها تطبيقه، فيه شبهة عدم الدستورية. وفي هذه الحالة فـإن المحكمـة تحيـل مـن تلقاء نفسها أمر النص أو القانون مـع الشرـوحات المناسـبة الى المحكمـة الدسـتورية، لـكي تفصل فيه، وفي ضوء حكم المحكمة الدستورية فيما بعـد، تتعامـل محكمـة الموضـوع مـع الدعوى المنظورة أمامها.

الطريق الثالث:

أن تتبين المحكمة الدستورية من تلقاء نفسـها، وهـي بصـدد النظـر في موضـوع دسـتوري عليهـا الفصـل فيـه، أن هنـاك نصـاً أو قـانون آخـر غـير المطـروح عليهـا فيـه شـبهة عـدم الدستورية. ففي هذه الحالة، فإن المحكمة تتصدى من تلقاء نفسها لبحث دستورية النص أو القانون الآخر وتصدر قرارها في هذا الشأن.

وفي جميع الحالات الثلاث السابقة، فإن الحكم الـذي تصـدره المحكمـة الدسـتورية بعـدم دستورية القانون يجعل القانون باطلاً بالنسبة للكافة.

ومرة أخرى نؤكد، أنه لا يدخل في اختصاص المحاكم الدستورية التـي تأخـذ بهـا الـدول، في حدود ما أسلفنا، النظر في طعون أو دعاوى عـدم الدسـتورية التـي يمكـن أن يخطـر ببـال الأفراد رفعها مباشرة إليها. والسبب في ذلك عند هذه الدول هو، أنه لو سُمح للأفراد برفـع مثل هذه الطعون والدعاوى الى المحكمـة الدسـتورية مبـاشرة، لكـان أول مـا يخطـر ببـال صاحب الشأن و/أو محاميه، هو الذهاب مباشرة الى المحكمة الدستورية للطعن بدستورية النص أو القانون الذي يستند إليه خصمه، سواء أكان قانعاً بأساس طعنه أو دعواه أم كـان ذلك كيدياً لإطالة أمد التقاضي أمام خصمه، ويترتـب عـلى ذلـك في الحـالين تعـاظم تـراكم الدعاوى أمام المحكمة الدستورية والذهاب بفاعليتها.

وإنطلاقاً مما سبق، فإن الدول التي تأخذ بنظام المحكمة الدسـتورية، تسـحب مـن جميـع المحـاكم الأخـرى والقضـاة فيهـا، الإختصـاص بالفصـل في المسـائل الدسـتورية والفصـل في الدفوع التي يقدمها المتقاضون أمامها بعدم دستورية النصوص أو القوانين، لتسـتأثر بهـذا الاختصاص المحكمة الدستورية وحدها.

وفي هذا المجال، فإننا نكـرر التأكيـد أن الحكـم الـذي تصـدره المحكمـة الدسـتورية بعـدم دستورية القانون، يجعل هذا القـانون بـاطلاً بالنسـبة للكافـة، ولا يعـود هنـاك أي مجـال لتطبيقه من قبل أية محكمة في الدولة.

ثانياً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدول التي ليس فيها محاكم دستورية ومنها الأردن:

وبالنسبة للدول التي لا تكرس محاكم دستورية مستقلة للنظر في دستورية القوانين، ومنها بريطانيا وأمريكا والأردن، فإن الطريق القضائي عندها لمعالجة موضوع دسـتورية القـوانين هو، أن يكون باستطاعة كل واحد من القضاة أن ينظر في الدفع بعـدم دسـتورية الـنص أو القـانون الـذي يبديـه المتقاضـون أمامـه ويفصـل فيـه. وعنـدما يتوصـل القـاضي الى عـدم دستورية القانون، فإنه لا يحكم بإلغاء هذا القانون، وإنما يحكم بعدم دسـتوريته للوصـول الى عدم تطبيقه. فإن تأيد هذا الحكم من المحكمة الأعلى في

الدولة، فإن ذلك سيؤدي من الناحية الواقعية الى شـل تطبيـق الـنص أو القـانون المـذكور على كل من يدفع بعدم دستوريته مستقبلاً، ويصبح في النهاية مـن حيـث الأثـر كالقـانون الذي حكم ببطلانه لعدم دستوريته من إحدى المحاكم الدستورية.

ولقد كانت أول سابقة في عالم الأحكام القضائية وصلتُ إليها في هذا المجال، هي مـا قـرره القاضي كوك (Cocke) الإنجليزي، كقاضي محكمة قانون (Common Law Court)، عـام 1610 في بريطانيا، والنص القانوني الذي حكمت المحكمة بعـدم دسـتوريته وارد في قـانون نقابة أطباء لندن.

لكن أشهر قضية في موضوع حق القاضي في الفصل في الدفع الـذي يثـيره أي مـن الخصـوم أمامه بعدم دستورية القانون، هو الحكم الذي أصدرته المحكمة الأمريكيـة العليـا وصـاغه رئيسها القاضي الأمـريكي الأشـهر جـون مارشـال في قضـية (Marbury v. Madison) عـام 1803، عندما أكد هذا القاضي أن وظيفة المحكمة تستوجب منها تفسير النصوص وتحديد مدلولها عند تطبيقها. فإذا ثار الشك لـدى المحكمـة بـأن الـنص الـذي يـراد تطبيقـه عـلى الدعوى مخالف لنص في الدستور، فإن من واجب المحكمة أن تبحث في ذلـك. فـإن اقتنـع القاضي بأن نص القانون مخالف لنص في الدستور، فإن هـذا القـاضي يكـون بـالقطع أمـام نصين متعارضين، وعليه أن يطبق أحدهما فحسب، لأنه يستحيل عليه تطبيق النصين معـاً. والقاعدة التي تحكم القاضي هنا هي، أنه ما دام أن نـص الدسـتور أعـلى مرتبـة مـن نـص القانون، فإنه يجب على القاضي أن يعطي الأولوية في التطبيق للـنص الأعـلى مرتبـة، وهـو نص الدستور، ويحكم بعدم دستورية نص القانون. ووفقاً لما جاء في حكم القاضي مارشـال، فإنه ليس من حق السلطة التشريعية التي أصدرت القانون أن تقـول، إن عـلى القـاضي أن يطبق القانون الذي نصدره مهما كان أمره، بحجة أن ما يقوم به هـو تـدخل مـن السـلطة القضائية في عمل السلطة التشريعية والإخلال بمبدأ الفصل بـين السـلطات. والسـبب عنـد القاضي مارشال في عدم سلامة هـذا القـول هـو، أن القضـاة يحلفـون اليمـين عـلى احـترام الدستور، شـأنهم في ذلـك شـأن أعضـاء السـلطة التشرـيعية. فـإذا خـالف أعضـاء السـلطة التشريعية أحكام الدستور، وأصدروا

قانوناً مخالفاً لهذا الدستور، عن علم أو غير علـم مـنهم بـذلك، فلـيس مـن حقهـم إجبـار القضاة على إتباع تشريع هذه السلطة ومخالفة الدستور والحنث بـاليمين الـذي أقسـموه على احترامه. وللعلم، فإن النص القانوني الذي حكم القاضي مارشال بعدم دسـتوريته، وارد في قانون السلطة القضائية.

وفقاً للمبدأ الذي قرره جون مارشال، فقد أصبح من حق المحاكم الفيدرالية في أمريكا على اختلاف درجاتها، الرقابة على دستورية القوانين الفيدرالية، والرقابة على دسـتورية وقـوانين الولايات عند تعارضها مع الدستور الأمريكي. وبالتبعيـة، أصـبح مـن حـق أي محكمـة مـن محاكم الولايات أن تمارس حق الرقابـة عـلى دسـتورية قـوانين ولايتهـا عنـد تعـارض هـذه القوانين مع دستور الولاية.

وعلى هذا النحو، ساد حكم القاضي مارشال في أمريكا حتى الآن، وأصبح مشعلاً يهتدي بـه القضاة في جميع أنحاء العالم.

وفي الأردن، فقد طبق القضاء ذات المبدأ السابق، ولكن عن طريق أخـذه مـن مصرـ فقـد كان أول حكم يصدره القضاء المصري بحق جميع المحاكم في بسط رقابتهـا عـلى دسـتورية القوانين، والإمتناع عن تطبيق القانون لعدم دستوريته، هو الحكم الذي أصـدرته المحكمـة الإبتدائية الأهلية عام 1941. لكن محكمـة اسـتئناف مصرـ الأهليـة لم تأخـذ بوجهـة نظـر محكمة البداية وفسخت الحكم. وبعد ذلك جاء الحكم الأشهر في هذا الصـدد الـذي فـتح الباب لجميع المحاكم المصرية لممارسة حق الرقابة على دسـتورية القـوانين، والإمتنـاع عـن تطبيق القانون لعدم دستوريته، وهو الحكم الذي أصدره أسـتاذ القـانونيين المرحـوم عبـد الرزاق السنهوري عندما كان رئيساً لمجلس الدولة المصري (أي محكمة العدل العليـا) عـام 1949، (مجموعة أحكام مجلس الدولة، السنة الثانية، 1950، ص350)، حيث أكد فيـه، أن من حق القاضي أياً كانـت درجـة المحكمـة التـي يجلـس فيهـا أن يفصـل في الـدفع بعـدم دستورية القانون المثار أمامه. فإن تبين أن الدفع له أساس، وأن القانون المراد تطبيقه عـلى الدعوى يخالف أحكام الدستور، فإن على القاضي أن يحكم بعدم دستورية القانون، ويمتنع عن تطبيق هذا

القانون المخالف للدستور، وذلك إعمالاً منه لنص الدستور الذي لـه الأولويـة في التطبيـق، وفقاً لمبدأ المشروعية الذي يحكم القاضي.

وفي أعقاب حكم الأستاذ السنهوري، انتشر المبدأ الذي يعطي للمحـاكم حـق الرقابـة عـلى دستورية القوانين في مصر وفي العديد مـن الـدول العربيـة وأصـبح قاعـدة مسـتقرة فيهـا، حيث طبقت محكمة التمييز الأردنية ذات القاعدة التي قررهـا حكـم السـنهوري، (أنظـر على سبيل المثال قرار تمييز حقوق عمان رقـم 1967/12 تـاريخ 1967/9/24 المنشـور عـلى الصفحة 1094 من عدد مجلة نقابة المحامين لعـام 1967؛ قـرار تمييـز حقـوق عـمان رقـم 1971/205 تاريخ 1971/11/12 المنشور على الصفحة 1262 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1971/1/1). وطبقت محكمة العدل العليا في الأردن ذات القاعدة أيضاً، (أنظر على سبيل المثال قرار محكمة العدل العليا، قرار محكمة العدل العليـا رقـم 1967/35 المنشـور على الصفحة 389 من عدد مجلة نقابة المحامين لعام 1967؛ قـرار محكمـة العـدل العليـا رقم 1967/44 المنشور على الصفحة 47 من عدد مجلة نقابة المحامين لعام 1967).

وأكتفي بالصياغة التي وضعتها محكمة العدل العليا في القرار الأخـير لمبـدأ رقابـة السـلطة القضائية وكل قاض في الأردن على دستورية القوانين، من خلال الدفع المثار أمام المحكمـة، حيث جاء المبدأ بالألفاظ التالية:

> **"إن الدستور هو مصدر السلطات جميعها، ووزع السلطات الثلاث على هيئات ثلاث فصل فيما بينها، على أساس احترام كل منها للمبادىء التي قررها الدستور. فإذا وضعت السلطة التشريعية تشريعاً غـير دسـتوري، فإنها لا تستطيع أن تجبر السلطة القضائية على تطبيقـه دون الدسـتور، ولا تطبق المحكمة فيما يُعرض عليها من القضايا أي تشريع يصـدر دون مراعـاة لـنص الدسـتور أو روحـه. إن المحكمـة تلتـزم في تطبيقهـا للتشريعات المتفاوتة في القوة، تطبيق التشريع الأعلى عند تعارضـه مـع تشريع أدنى منه. للمشرع في حـدود الدسـتور سـلطة التشريـع ...، وإذا جاوز المشرع سلطته المقيدة في الدستور، كان التشريـع بـاطلاً لمخالفتـه الدستور".**

وهكذا فإنه وفقاً للقاعدة المذكورة، فإن من حق كل واحد من قضاة الأردن الـ (696)، أن يحكم في الدفع بعدم دستورية القانون المطروح أمام المحكمة. فإن توصل القاضي الى الحكم بعدم دستورية القانون، عليه أن يمتنع عن تطبيقه، وذلك إعمالاً منه لنص الدستور الذي له الأولوية في التطبيق.

وفي هذا المجال نجد أن القاضي في محكمة صلح عمان الأستاذ وليد كناكرية، إلتزاماً منه بمبدأ المشروعية وإعطاء الأولوية في التطبيق لنصوص الدستور الذي أقسم اليمين على احترامه، قد تصدى للبحث في دستورية القانون الذي كان مطروحاً للتطبيق في القضية المعروضة أمامه، وحكم عام 1999 بما يلي:

> **" بالرجوع الى المادة (7) من الدستور الأردني فقد نصت على أن الحرية الشخصية مصونة. وحيث أن الحرية الشخصية تشمل حرية الذات التي تمكن الشخص من حرية التصرف في شؤون نفسه والمحافظة على كرامته ووجوده والإعتراف بحقوقه الإنسانية الثابتة، كما أنها تشمل حرية التنقل المتمثلة بقدرة الشخص على التنقل داخل أقاليم بلاده بحرية وبيسر، فإن المحكمة تجد أن الفقرة (5) من المادة (389) من قانون العقوبات بالصيغة الواردة فيها إنما تحد من الحرية الشخصية للشخص، وتعيق تنقله، وتعرضه للملاحقة والمساءلة لمجرد الإشتباه بأن وجوده في أي ملك أو محل عام كان لغاية غير مشروعة أو غير لائقة .... . مما تقدم يتضح للمحكمة أن الفقرة الخامسة من المادة (389) من قانون العقوبات بصيغته الواردة فيها تخالف المادة (7) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية.**
>
> **ولما كان البحث في دستورية القانون هو من النظام العام فإن للمحكمة إثارته ولو من تلقاء نفسها. ذلك أن تطبيق القاعدة القانونية الأعلى عند تعارضها مع قاعدة أخرى تدنوها مرتبة يدخل ضمن اختصاص المحكمة على اعتبار أن المادة (103) من الدستور الأردني قد أوجبت على المحاكم أن تمارس اختصاصها في القضاء الحقوقي والجزائي وفق أحكام القوانين النافذة المفعول في المملكة.**

وحيث أن الدستور هو أعلى وأسمى القوانين وأن سـيادة القـانون تقتضي ضمان سيادة الدستور، فإن المحكمة تجد أن أحكام الدستور هي الواجبـة التطبيق عند تعارضها مع القوانين العادية.

لهذا وحيث أن المـادة (7) مـن الدسـتور الأردني قـد تضـمنت أن الحريـة الشخصية مصونة وحيث أن تلك العبارة قـد وردت بصـيغة الإطـلاق دون أي استثناء، فإن أي قاعدة قانونية تعيق الحريـة الشخصـية أو تحـد منهـا تعتبر غير دستورية.

لكل ما تقدم فإن المحكمة تجد أن الفقرة الخامسة من المـادة (389) مـن قـانون العقوبـات تتعـارض مـع المـادة (7) مـن دسـتور المملكـة الأردنيـة الهاشمية وأنه يتوجب الإمتناع عن تطبيقها."

(قرار محكمة صلح جزاء عمان رقـم 99/7658، المنشـور في مجلـة النقابـة، العددان 11و12 لسنة 2002، ص 39/أبحاث).

وللعلم، فإن هذا الحكم لم يستأنف، وأصبح نهائياً وباتاً في موضوعه بين أطراف الدعوى.

يضاف الى ما سبق، أن القاضي الذي أصدر الحكم السابق، أي الأستاذ وليد كناكرية، أصـدر عام 2002 حكماً آخر بصفته قاضياً في محكمة بداية عمان، حـول حـق القـاضي في البحـث بدستورية القوانين، والإمتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، حيث جاء في الحكم:

" وحيث أن البحث في دستورية النص القانوني هو أمـر يتعلـق بالنظـام العام، فإن من واجب المحكمة مـن تلقـاء نفسـها الإمتنـاع عـن تطبيـق النص القانوني المخالف للدستور باعتبار الدستور أسمى القـوانين. وعـلى ضوء ما تقدم، فإن للمحكمة أن تمتنع عن تطبيق الفقرة (ب) من المادة (41) من قانون المطبوعات والنشر رقم (8) لسنة 1998".

(قرار محكمة بداية جزاء عمان رقم (2002/876) المنشور في مجلة النقابة، لسنة 2002، ص45).

وكما هو واضح هنا، فإن هذا الحكم يتعلق بواحد من أهم قوانين الحريات في الدولة الأردنية، وهو القانون الذي يحكم حرية الرأي والتعبير، من ثم فهو لصيق الصلة بالسياسة ومدى سلطة الحكومات. وكان انتصار قاضي البداية للحريات ولأحكام الدستور إنطلاقاً من أسباب وحيثيات تؤيد الحكم الذي أصدره، خطوة الى الأمام وفي الإتجاه الصحيح.

لكن محكمة استئناف عمان، في قرارها رقم (2003/60/تاريخ 2003/2/17)، فسخت قرار محكمة البداية السابق، وانتصرت لتغول الحكومة على الدستور وعلى الحريات، كما أن الأسباب والحيثيات التي ذكرتها محكمة الإستئناف لو سادت في القضاء الأردني، لأعادت دور القضاء في الرقابة على المشروعية في الأردن قرنين الى الوراء. ذلك أن حكم الاستئناف، وفقاً لما ورد فيه، يفرض قاعدة تؤكد أنه ما دام أن القانون، أي قانون المطبوعات والنشر،

" قد تمت المصادقة عليه من مجلسي الأعيان والنواب وموشح بالإرادة الملكية، فإنه يكون واجب التطبيق ... وحيث أن محكمة الدرجة الأولى قد ذهبت الى خلاف ذلك، وبحثت في عدم دستورية هذا القانون وامتنعت عن تطبيقه، فإن قرارها يكون مشوباً بعيب الفساد في الإستدلال والاستنتاج ومخالف للقانون ومستوجب الفسخ".

وللعلم هنا، فإن حكم الإستئناف هذا، وفقاً للمادة (271) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، لا يجوز الطعن فيه أمام محكمة التمييز لكونه جنحة، إلا إذا قرر وزير العدل تمييزه بموجب قرار يصدره بناء على طلب المحكوم عليه، إنطلاقاً من نص المادة (291) من قانون أصول المحاكمات الجزائية، في حين أن تقديم مثل هذا الطلب لم يحدث.

ومن الغريب حقاً في حكم محكمة الاستئناف السابق، أنه ظهر على شكل أمر مجرد عن أي سبب موضوعي موجه لقاضي البداية، وذلك لأن هذا الحكم لم يناقش الأسباب التي استند إليها قاضي البداية في استظهار عدم دستورية نص القانون الذي

امتنع عن تطبيقه، وهي أسباب موضوعية لا شأن لها بالشكل الخارجي الذي تتحدث عنه محكمة الإستئناف، من حيث مصادقة مجلسي الأعيان والنواب على القانون وصـدور إرادة ملكية بإصداره. وبهذا تكون محكمة الإستئناف، قد أنكرت على القـاضي حقـه في النظـر في مدى دستورية القوانين، والإمتناع عن تطبيق أي نص قانوني مخالف للدستور إنطلاقـاً مـن مبدأ سمو الدستور الذي أقسـم عـلى حمايتـه عنـدما أصـبح عضـواً في السـلطة القضـائية. ويزداد الأمر خطورة إذا كان الأمر يتعلق بموضوع من موضوعات الحريات.

وفي الوقت الذي كنت آمل فيه أن يكون مثل هذا الذي قررته محكمـة الإسـتئناف، مجـرد كبوة وقعت فيها المحكمة، لاعتبارات تتعلق بضـعف أو نقـص في المعرفـة القانونيـة، فـإن الحكم الذي أصدرته محكمة شمال عمان بتاريخ 2007/10/27 في الطعن الذي تقدمت به السيدة توجان فيصل في قرار رفض ترشيحها للانتخابات النيابية، أصبح يثير القلق حقاً مـن توجهات القضاء المـدني في الأردن. ذلـك أن السـيدة توجـان كـان قـد صـدر عليهـا الحكـم بالحبس لأكثر من سنة، ولكن خلال تنفيذها لمدة الحكـم، صـدر بشـأنها عفـو خـاص مـن جلالة الملك. وعندما رفضت الإدارة طلب السيدة توجان بالترشـيح للانتخابـات اسـتناداً الى صدور الحكم المذكور عليها، طعنت بـالقرار أمـام المحكمـة، حيـث يعطـي القـانون لهـذه المحكمــة صــلاحية إصــدار حكــم نهــائي في الموضــوع غــير قابــل للاســتئناف أو التمييــز. واستوقفني حكم محكمة البداية كثيراً، وخاصة ما قرره بشأن الـدفع المثـار أمـام المحكمـة وهو عـدم دسـتورية نـص المـادة (8/ز) مـن قـانون الانتخـاب المؤقـت لعـام 2001 الـذي استندت إليه الإدارة في قرارها المطعون فيه، وذلك لمخالفة هـذه المـادة لـنص المـادة (75) من الدستور، عندما جاء في الحكم بأن المحكمـة غـير مختصـة بـالنظر في دسـتورية الـنص المذكور.

إن المادة (8/ز) من قانون الانتخاب المؤقت لعام 2001 التي تشترط لقبول ترشيح المحكوم عليه للانتخابات أن يكون قد صـدر بحقـه **عفـو عـام**، مخالِفـة حقيقـةً للـمادة (75) مـن الدستور التي تطلبت مجرد صدور عفو عنه، دون وصف لهذا العفو بأنه عام أو

خاص، لأن عبارة **"ما لم يُعْف عنه"** التي وردت في المادة (75) المذكورة جاءت مطلقة، ومن ثم تشمل العفو العام والعفو الخاص معاً على النحو المبين في المادة (38) من الدستور. وانطلاقاً من ذلك، فإن نص قانون الانتخاب يكون قد خالف الدستور حتماً. ورغم أنه لا يوجد في الأردن محكمة دستورية لإحالة الدفع بعدم الدستورية إليها، فإنه مع ذلك حكمت محكمة البداية بعدم اختصاصها وأنكرت العدالة على صاحب الدفع وجاء الحكم متسقاً متناغماً مع حكم محكمة الاستئناف سابق الذكر.•

وإذا ما أضفنا الى توجه محكمة الاستئناف ومحكمة البداية، على ما أسلفنا، توجهات محكمة العدل العليا التي تخلت فيها عن دورها في حماية المشروعية والإنتصار الى الحقوق والحريات، كما سنرى، فإن ذلك لا يترك أمام الباحث سوى التفكير بأن تلك الأحكام، يمكن أن تكشف عن توجه القضاء وجهة يغلب عليها التأثر بإيحاءات السياسة ورغائب الحكومات.

وفي الوقت الذي أبدي فيه كل التقدير للقاضي وليد كناكرية لمباشرته الإجتهاد على النحو الذي أظهره الحكمان اللذان أصدرهما، فإنني أهيب بكل واحد من قضاة الأردن بأن يتصدى لبحث دستورية القوانين من تلقاء نفسه أو عند إبداء دفع أمامه بهذا الخصوص، خاصة وأن طبيعة عمل القاضي وواجبه، أن يطبق النصوص حسب تدرجها في سلم المشروعية، وأن من البديهيات لديه أن نصوص الدستور تحتل أعلى درجات السلم القانوني في هذا المجال، ومن ثم يكون عليه أن يمتنع عن تطبيق أي نص في القوانين أو الأنظمة يخالف أحكام الدستور. والقضاة الذين أقسموا اليمين على احترام الدستور، هم حماة المشروعية والقادرون على فرضها، إذ أن ذلك التزام بحكم الدستور والقانون، لا يستطيع أحد داخل الدولة أن يطلب أو يتوقع من القاضي أن يحنث بيمينه.

وفي هذا المجال، لا بد من التأكيد على أن الحكم الذي يصدره القاضي بعدم دستورية القانون والإمتناع عن تطبيقه، تكون له حجيته وقوته بين فرقاء الدعوى فقط.

• وسوف نفرد لحكم محكمة البداية في دعوى السيدة توجان دراسة خاصة في الفصل الخامس من هذا الكتاب.

لكنه عندما تصادق محكمة التمييز على حكم القاضي، فإن ذلك يحـدث أثـراً واقعيـاً مـن شأنه عدم تطبيق القضاة للقانون المحكوم بعدم دستوريته، إمـا مـن تلقـاء أنفسـهم وإمـا عندما ينبههم الخصوم الى ذلك. ومثل هذا الأثر يعادل من حيث النتيجـة الواقعيـة حكـم أي محكمة دستورية بعدم دستورية القانون.

ثالثاً: خشيتي أن المحصلة المتوقعة من أحكام المحكمة الدستورية المقترحـة في الوقـت الحاضر لن تُحمد عقباها:

إذا تم إنشاء المحكمة الدستورية في الأردن، فإن هيئة المحكمة التـي سـتنظر في دسـتورية القوانين سوف تشكل على الأرجح من خمسة من أعلى القضـاة درجـة في الأردن. وبـالنظر الى أن هذه المحكمة لن يشمل اختصاصها النظر في أية دعاوى يرفعها إليها الأفراد مباشرة، للأسباب السابقة الذكر التي دفعت الدول التي أخذت بهـا الى ذلـك، فـإن هـذه المحكمـة الدستورية ستنظر الدعاوى المحالة إليها من محـاكم الموضـوع، أو التـي تتصـدى لهـا مـن تلقاء نفسها دون أن تكون أمامها دعوى بشأنها. ويترتب على هذا، أن الاختصاص بالتصدي لبحث دسـتورية القـوانين مـن تلقـاء ذات جميـع القضـاة في الأردن أو مـن خـلال الـدفع الفرعي بعدم الدستورية الذي يبديه الخصوم، سوف يتم سحبه من الـ (696) قـاض أردني، وتركيزه في يد القضاة الخمسة الذين تتشكل منهم المحكمة الدستورية.

وسوف يقتصر دور باقي قضاة الأردن على إحالة البحث في دستورية القوانين الى المحكمـة الدستورية المطالب بها. وبـذلك، سـيتركز الفصـل في الموضـوعات الدسـتورية مـن الناحيـة القضائية في يد خمسة قضاة بدلاً من الـ (696) قاضياً، وسـيكون هـؤلاء القضـاة الخمسـة المرجع الأساسي في تحديد مدلولات نصوص الدستور.

والسؤال هنا: هل في ظل الظروف والأوضاع الحاليـة سـتترك الحكومـات قُضـاة المحكمـة الدسـتورية الخمسـة أحـراراً وهـم يفصـلون في الـدعاوى الدسـتورية وتحديـد مـدلولات نصوص الدستور، حتى ولو كانت تتعارض مع رغبة الحكومات وسياساتها؟

والجواب هو، أنه ما دمنا نتحدث عن توجه أحكام المحكمة الدستورية عند إنشائها في المستقبل، وأنه من الطبيعي القول أنه ليس بمقدور أحد إعطاء جواب حاسم بالنفي أو الإيجاب في هذا المجال، إلا أن واقع الحال في الأردن يسمح باستخلاص الجواب من الأحكام التي تصدرها محكمة العدل العليا المشكلة من خمسة من أعلى القضاة درجة في الأردن أيضاً. وحتى لا أفرض استخلاصاً مني على أحد، فسوف أضع بين يدي الداعين الى إنشاء المحكمة الدستورية، ما جرى وما يجري حتى الآن، علّهم يعيدون النظر فيما يطلبون:

1. اختصاص محكمة العدل العليا الذي فرضه قانونها:

تعتبر محكمة العدل العليا محكمة قضاء إداري، وهذه بديهية يعرفها جميع القانونيين. والأصل أن هذه المحكمة، مخصصة للرقابة على سلامة ما يصدر من أعمال عن الحكومات والإدارات الحكومية والعامة، ويدخل في سلطتها إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للدستور أو القانون، والإمتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور أو النظام المخالف للقانون أو الدستور. ومن ثم فإن الغاية من إنشاء المحكمة هي، أن تشكل حماية للأفراد من تعسف الإدارة، وذلك إلتزاماً من هذه المحكمة بمبدأ المشروعية. ومن الناحية التاريخية، فقد نشأ هذا النوع من القضاء، الذي أصبح يسمى القضاء الإداري، على أعقاب الثورة الفرنسية التي حدثت عام 1789 تحت اسم **مجلس الدولة**.

ومنذ ذلك الوقت حتى الآن، غدت فرنسا المصدر التاريخي الأم لهذا النوع من القضاء في العالم، وأصبحت الدول التي تخصص قضاء إدارياً مستقلاً للفصل في المنازعات الإدارية تأخذ بالنظريات التي طورها القضاء الإداري والفقه الإداري في فرنسا.

وفي عام 1946 أخذت الشقيقة الكبرى مصر بنظام القضاء الإداري وأطلقت عليه اسم **مجلس الدولة** تيمناً باسم مجلس الدولة الفرنسي. وعندما صدر الدستور الأردني عام 1952 نصت المادة (100) منه على إنشاء محكمة عدل عليا. ومنذ ذلك الوقت وهذه

المحكمة تمثل دور القضاء الإداري في الأردن، وهي محكمة أول وآخر درجة، بمعنى، أن أحكامها نهائية وباتّة ولا تستأنف لأية جهة أخرى.

وفي عام 1992، صدر قانون جديد لمحكمة العدل العليا وهو القانون رقم (12) لسنة 1992. وقد نصت المادة (9/أ/6) من هذا القانون على ما يلي:

" تختص المحكمة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بما يلي:

....

7. الطعون التي يقدمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للدستور".

ووفقاً لهذا النص المستحدث في النظام القانوني والقضائي في الأردن، فإن من حق أي شخص، طبيعي أو معنوي، تضرر من أي قانون مؤقت مخالف للدستور، أن يرفع دعوى الى المحكمة يطلب فيها وقف العمل بالقانون المذكور، بشرط أن يثبت عدم دستورية هذا القانون.

2. متى تحكم محكمة العدل العليا بأن القانون المؤقت مخالف للدستور:

تشترط المادة (1/94) من الدستور الأردني لإصدار القانون المؤقت من قبل الحكومة، شرطاً وقتياً أو زمنياً وهو أن يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً، وشرطاً موضوعياً وهو أن يكون الموضوع الذي يصدر بشأنه هذا القانون من:

"الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير."

وبتاريخ 1998/1/26، حددت محكمة العدل العليا في قرارها في الدعوى (عدل عليا رقم 97/226) الذي صدر عن المحكمة بهيئتها العامة، مدلول الشرط الموضوعي الذي نص عليه الدستور، وبيّن متى تكون التدابير التي يتناولها القانون ضرورية لا تحتمل التأخير، عندما قررت أن ذلك يتوافر في حالة:

" نشـوء خطـر جسـيم يتعـذر مواجهتـه بـالطرق القانونيـة العاديـة، كالحرب والكوارث والفـتن الداخليـة التـي تنشـأ فجـأة وتسـتوجب مجابهة سريعة لئلا ينتشر خطرها فتهدم كيان الدولة".

وللعلم هنا، فإن المدلول الذي حددته محكمتنا العليا لحالة الضرورة يسـتجيب لحكـم المادة (1/13) من الدستور التـي حـددت مـدلول "الحالـة الاضـطرارية" بأنـه "كـالحرب أو وقوع خطر عام، أو حريق، أو طوفان، أو مجاعة، أو زلزال، أو مرض وبـائي شـديد للإنسـان أو الحيوان ..."، كما يتفق مع ما يجمع عليه الفقه القانوني المقارن وأحكام القضاء المقارن.

وبناء على هذا الذي توصلت إليه محكمة العدل العليـا، حكمـت بـأن قـانون المطبوعـات والنشر رقم (27) لسنة 1997 يخالف الدستور ومن ثم قررت وقف العمل به.

وزيادة منها في التأكيد على المواصـفات السـابقة لحالـة الضرـورة، كـررت محكمتنـا العليـا الفقرة السابقة في أربعة أحكام أخـرى صـادرة عـن الهيئـة العامـة للمحكمـة خـلال شـهر 1998/1، في الدعاوى ذوات الأرقام (97/234، 97/341، 97/351، 97/352).

ولكن،

ما إن مضى شهران على صدور الأحكام السابقة، حتى تم إخراج رئيس القضاء من منصـبه، بأسلوب غير كريم. وكان المفهوم الضمني من ذلك بأنه رسالة حكومية ضـمنية عـلى عـدم رضاء الحكومة عن الأحكام سابقة الذكر، ولكن بعد أن تحدث رئيس القضـاء عـن ظـروف إخراجه وأسلوب هذا الإخراج، فقد أصبحت الرسالة الحكومية صريحة المعنى. ومنذ ذلـك الوقت حتى الآن أصدرت الحكومات ما يقارب الــ (300) قـانون مؤقـت، وتـم الطعـن في عدد منها أمام محكمة العدل العليا على أساس عدم دستوريتها، لأن مدلول الضرورة الذي سبق أن حددته المحكمة لا يتوافر في واحد منها. ذلك أنه، والحمد لله، لم يحدث في الأردن كوارث أو حروب أو فتن داخلية نشأت فجأة وتسـتوجب مجابهـة سريعـة بإصـدار قـانون مؤقت لئلا ينتشر خطرها فتهدم كيان الدولة.

3. كيف حكمت محكمة العدل العليا في دعاوى عدم دستورية القوانين المؤقتة منذ عام 1998 حتى الآن:

كان من بين الدعاوى التي تم رفعها أمام المحكمة العليا الدعاوى التالية:

أ. الدعوى رقم 2001/348 للطعن بدستورية قانون الإنتخـاب المؤقـت رقـم (34) لسنة 2001 وطلب وقف العمل به.

ب. الدعوى رقم (2001/399) للطعن بدستورية قانون الإجتماعات العامة المؤقـت رقم (45) لسنة 2001 وطلب وقف العمل به.

جـ. الدعوى رقم (2001/374) للطعن بدستورية قانون الجامعات الخاصـة المؤقـت رقم (43) لسنة 2001 وطلب وقف العمل به.

د. الدعوى رقم (2001/478) للطعن بدسـتورية قـانون العقوبـات المؤقـت رقـم (54) لسنة 2001 وطلب وقف العمل به.

هـ. الدعوى رقم (2003/353) للطعـن بـالقرارات الحكوميـة المتعلقـة بالإنتخابـات العامة التـي جـرت إسـتناداً لقـانون مخـالف للدسـتور هـو قـانون الإنتخابـات المؤقت رقم (34) لسنة 2001، وطلب إلغاء تلك القرارات.

والموضوع الجامع بين كافة الدعاوى السـابقة التـي كـان الطلـب فيهـا أن تحكـم محكمـة العدل العليا بعدم دستورية القوانين المؤقتة المطعون فيها ومـن ثـم وقـف العمـل بهـا أو إلغاء القرارات الصادرة إستناداً إليها، هو عدم تـوافر شرط حالـة الضرـورة وفقـاً للمـدلول الذي سبق أن حددته الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا عام 1998.

ومن الغريب حقاً أن الهيئة العادية لمحكمة العدل المـوقرة التـي نظـرت الـدعاوى سـابقة الذكر، لم تقم بفحص موضوع القانون المؤقت وأسباب إصـداره، لمعرفـة مـدى تـوافر شرط حالة الضرورة التي استوجبت هـذا الإصـدار. ولـو فعلـت المحكمـة ذلـك لوجـدت نفسـها ملزمة بتطبيق المدلول الذي سبق أن حددتـه الهيئـة العامـة للمحكمـة، وبالتـالي سـتكون مضطرة لإصدار الحكم بوقف العمل بالقانون المؤقت المطعون فيه أو إلغاء

القرارات الصادرة إستناداً إليه، لعدم توافر الشروط الدستورية اللازمة لإصداره، وذلك لسبب بسيط هو، أنه لم يكن في الأردن عند إصدار هذا القانون كوارث أو حروب أو فتن داخلية.

وباستعراض الأحكام التي أصدرتها محكمة العدل العليا المشكلة من خمسة من أعلى قضاة الأردن، منذ منتصف عام 1998 حتى يومنا هذا في موضوع القوانين المؤقتة، نجد أن المحكمة قد حكمت برد جميع الدعاوى شكلاً، وتجنبت الدخول في الموضوع، وبالتالي تجنبت فحص توافر حالة الضرورة أو عدم توافرها. وكان رد الدعاوى شكلاً يستند مرة لانعدام المصلحة، وأخرى لانعدام الخصومة، وثالثة لعدم الاختصاص ... وهكذا دواليك في جميع الدعاوى. وكان مؤدى هذا الرد الشكلي للدعاوى على النحو المذكور، أن تم فهمه قانونياً وسياسياً على أن المحكمة وقفت الى جانب الحكومات ضد المواطنين، في حين أن الهدف من إنشاء هذا النوع من القضاء كان، من الناحية التاريخية والواقعية، لحماية الأفراد من تعسف الحكومات وتجاوزاتها على مبدأ المشروعية. هذا مع العلم أن القضاء المقارن مارس هذه الحماية وعلى نحو متواتر على مدى قرنين كاملين، حتى تراكم من السوابق القضائية ما شكل علماً كاملاً له أصوله ونظرياته وتطبيقاته واستقر في المناهج التي يَدْرسها طلاب الحقوق وطلاب العلوم السياسية منذ أكثر من قرن ونصف.

وحتى نوضح المفارقة في أحكام محكمة العدل العليا نسوق كمثال حكمين من أحكامها في هذا المجال، هما الدعوى (أ) والدعوى (هـ) من الدعاوى المشار إلى أرقامها أعلاه:

ففي الدعوى (أ)، أي رقم (2001/348) كان الموضوع متعلقاً بطلب وقف العمل بقانون الإنتخاب المؤقت رقم (34) لسنة 2001 بسبب عدم دستوريته. وكان المستدعون في الدعوى عدداً من الأحزاب السياسية التي أضر القانون المؤقت بمصلحتها عندما أدى إصداره الى تفتيت الدوائر الإنتخابية وإيقاف العمل ببعض نصوص الدستور الأردني. ولقد أكد المستدعون في الدعوى أنه لم يكن في الأردن عند إصدار القانون حالة

ضرورة لا تحتمل التأخير كالحرب والكوارث والفتن الداخلية التي تنشـأ فجـأة وتسـتوجب مجابهة سريعة لئلا ينتشر خطرها فتهدم كيـان الدولـة، وبالتـالي لم يكـن هنـاك أي سـبب مشروع عند الحكومة لإلغاء قانون الإنتخاب لعام 1986 وإحلال القانون المؤقت المطعـون بدستوريته مكانه. وكانت المفارقـة أن المحكمـة لم تأبـه بحقيقـة عـدم دسـتورية القـانون المؤقت المطعون فيه، وحكمت بأن المستدعين ليس لهم مصلحة في رفع الدعوى وقررت رد هذه الدعوى شكلاً لانعدام مصلحة هؤلاء المستدعين!!!

وهنا، فإن من حق القانوني وغير القانوني أن يتساءل: إذا كانت الأحزاب السياسية ليس لها مصلحة في الطعن بعدم دستورية قانون الإنتخاب المؤقت، فمن يا ترى يمكن أن تكون لـه مثل هذه المصلحة حتى يطعن في القانون ؟

وفي الدعوى (هـ)، أي رقم (2003/353)، كان الموضوع متعلقـاً بـالإجراءات التـي اتخـذتها الحكومة وبالقرارات التي أصدرتها بشأن الانتخابـات النيابيـة العامـة التـي جـرت بتـاريخ 2003/6/17 استناداً الى قانون انتخاب مؤقـت مخـالف للدسـتور هـو القـانون رقـم (34) لسنة 2001. وكانت الدعوى تستند الى البند (6) من المادة (9/أ) من قانون محكمة العدل العليا الذي ينص عـلى اختصـاص المحكمـة بـالنظر في "**الطعـون التـي يقـدمها أي متضرـر بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور.**" وكان من الواضح أمـام المحكمة أن الفصل في الدعوى وفقاً لهذا النص يستوجب دخول المحكمة الى الموضـوع، أي النظر في توافر أو عدم توافر الشروط الدستورية في القـانون المؤقـت الـذي اسـتندت إليـه الحكومة في إجراءاتها وقراراتها، بمعنى أن تتحقق المحكمة من وجود أو عدم وجـود حالـة الضرورة التي لا تحتمل التأخير عند إصدار القانون المؤقت. وحتـى لا تقـوم المحكمـة بـرد الدعوى شكلاً لأي سبب تختـاره لتتجنـب الـدخول الى الموضـوع، كـما فعلـت في الـدعاوى المماثلة التي ردتها جميعاً عام 2001، فقد ترافعت كمحامٍ وأستاذ للقانون أمـام محكمتنـا العليا لمدة ثماني سـاعات عـلى مـدى يـومين متتـاليين، أكـدت خلالهـا أن أي سـبب شـكلي محتمل يمكن أن تلجأ إليه المحكمة لرد الدعوى، غـير قـائم في دعوانـا، واسـتعنت في هـذا المجال بالسوابق

القضائية في كل من بريطانيا وأمريكا وفرنسا ومصر، فضلاً عن السوابق الأردنية التي قررتها الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا عام 1998. لكن المحكمة الكريمة قررت بهيئتها العادية رد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص !

ومرة ثانية، فمن حق القانوني وغير القانوني أن يتساءل: إذا كانت محكمة العدل العليا في الأردن غير مختصة بنظر دعوى الطعن بقرارات الحكومة سابقة الذكر رغم وضوح نص البند (6) من المادة (9/أ) من قانونها التي تعطيها الاختصاص المؤكد بذلك، فإلى أي قضاء يلجأ الأردنيون لرفع دعاوى الطعن بقرارات حكوماتهم !!!

4. المحصلة:

ولقد كانت المحصلة لما سبق من أحكام، استشعار الحكومات لذاتها، وإصدارها ما تشاء من القوانين المؤقتة نوعاً وعدداً، حتى قارب عددها الـ (300) قانون مؤقت. ومع أنه لا تتوافر لإصدار أي واحد من هذه القوانين شروط حالة الضرورة، إلا أن تلك الحكومات ما عادت تأبه بالدستور ولا بمدلولات نصوصه ما دام أن القضاء الذي يراقبها قد أعاد سيف العدالة الى غمده وتخلى عن دوره. وقد بلغ أمر عدم اكتراث الحكومات بالدستور ونصوصه حداً جعل الحكومة التي كانت في السلطة عام 2005، تصدر أربعة قوانين مؤقتة هي:

- القانون المؤقت رقم 21 لسنة 2005 المعدل لقانون إدارة أموال الدولة.
- القانون المؤقت رقم 22 لسنة 2005 المعدل لقانون الزراعة.
- القانون المؤقت رقم 23 لسنة 2005 المعدل لقانون الجمارك.
- القانون المؤقت رقم 24 لسنة 2005 المعدل لقانون ضريبة الدخل.

ويلاحظ أن القوانين الأربعة المذكورة التي لا يتوافر لإصدارها أي نوع من الضرورة، قد صدرت وتم نشرها على عجل في عدد الجريدة الرسمية الصادر يوم 2005/11/30، في حين أن الدورة العادية لمجلس الأمة تبدأ بعد يوم واحد فقط من هذا النشر أي بتاريخ 2005/12/1. ويبدو أن الحكومة التي أصدرت القوانين الأربعة، لم تكترث،

بل لم يخطر ببالها أن تكترث، بالضجة الدسـتورية التـي ثـارت لـدى الـرأي العـام القـانوني والسياسي، حول إصدار الحكومات لقوانين مؤقتة مخالفة للدستور. كما أن تلـك الحكومـة، لم يكن يعني عندها شيئاً، عدم قناعة القانونيين وغير القانونيين ومجلس الأمة بمـا وضـعته من أسباب موجبة تقول فيها، أن هناك حالـة ضرورة لإصـدار القـوانين المؤقتـة الأربعـة لا تحتمل التأخير حتى ولو ليوم واحد.

ومما يلفت نظر الباحث في هذا المجال، أن نصوص الدستور الأردني مـأخوذة عـن نصـوص دساتير أعرق الديمقراطيات، وأن مدلولات النصوص في الدساتير المذكورة قد اسـتقرت عـلى مدى المائة والخمسين سنة الماضية، ومن هذه المدلولات مدلول الضرورة، لكن ذلك لم يعد يعني شيئاً عند السلطات، ما دام أن الدستور لم تعد له أهميته عندها.

وليس هناك من تفسير لجرأة الحكومات على مخالفة الدستور، على النحو السـابق، سـوى قناعتها اليقينية بعدم وجود رقابة حقيقية مؤثرة على ما تقوم به:

فمن ناحية، فإن الحكومات، في ضوء استقرار محكمة العدل العليا على رد دعاوى الطعـن بدستورية القوانين المؤقتة على ما أسلفنا، لم تعد تخشى القضاء ولا الرقابة القضـائية، التـي تشكل وسيلة المواطنين في حماية دستورهم وحماية مبدأ المشروعية.

ومن ناحية أخرى، فإن الحكومات، في ضوء قدرتها على الإستفراد بأعضاء مجلـس النـواب، لم تعد تخشى رقابة برلمانية. وحتى لو لم يسـتطع النـواب السـكوت عـلى جسـامة مخالفـة الحكومات للدستور بإصدار قوانين مؤقتة غير دستورية، فإن هـذه الحكومـات لـديها كـل الثقة بأن مجلس الأعيان سوف يغطي على مخالفاتها الدستورية. وما قرره مجلس الأعيـان في جلسته يوم الخميس الموافق 2006/1/19 في تغطيته على مخالفة قانون ضريبة الـدخل المؤقت وقانون الجمارك المؤقت سابقي الذكر لأحكام المادة (94) من الدستور، خـير دليـل على ما نقول. ذلك أنه على الرغم من أن مجلس النواب كـان قـد رد القـانونيْن المـذكورين لانعدام حالة الضرورة الموجبة لإصدارهما، وبالتالي اعتبرهما مخالفين للدستور، فإن مجلس الأعيان لم يستوقفه موضوع عدم الدستورية، ولم يردّ

القانونيْن شكلاً، وإنما قبل هذه المخالفة الدستورية ودخل على موضوع القـانونيْن ليبحـث فيما إذا كان ما ورد فيهما يتفق مع السياسات الواردة في خطاب التكليف السامي لـرئيس الوزراء الجديد، بتأليف الحكومة الجديدة التي أعقبت الحكومة التـي أصـدرت القـانونيْن سابقي الذكر، منطلقاً في هـذا الـدخول عـلى الموضـوع مـن أن حالـة الضرـورة متـوافرة في القانونين !!

ومن ناحية ثالثة، فإن الحكومات، لم تعد تخشى في مخالفتها للدستور رأيـاً عامـاً أو شـارعاً سياسياً أو الخروج على بديهيات علم القانون الدستوري.

وفي النتيجة، فإذا كانت الرقابة القضائية على إصدار الحكومات للقـوانين المؤقتـة المخالفـة للدستور لم تعد من الناحية الواقعية قائمة، فإن جرأة الحكومات على مخالفة الدستور لـن يردعها قيام محكمة دستورية تنفرد في الفصل في دعاوى الطعن بدستورية القـوانين. ومـن حق القانوني والسياسي هنا أن يبدي خشـيته الحقيقيـة ويتسـاءل: مـن أيـن سـيأتي قضـاة المحكمة الدستورية الخمسة، وهل سيكونون مـن جهـة أخـرى غـير الجهـة التـي أتى منهـا قضاة محكمة العدل العليا، وبالتـالي هـل سـتكون محصـلة أحكـامهم في مجـال دسـتورية القوانين أفضل من محصلة أحكام قضاة محكمة العدل العليـا الخمسـة في ضـوء مـا سـبق ذكره !!

وأخيراً، فإن التساؤل السابق يستدعي طرح تساؤل آخر بصيغة أخرى وهو:

هل كانت أحكام محكمة العدل العليا في رد الدعاوى الطاعنة بدستورية القـوانين، وتـواتر هذا الرد منذ منتصف عام 1998 حتى الآن، على سـبيل الصـدفة؟ وهـل أحكـام المحكمـة الدستورية التي يقترح البعض إنشاءها ستكون على ذات النسق الذي جـرت عليـه أحكـام محكمة العدل العليا أم ماذا ؟

وهنا أترك الإجابة لحكم القارىء ونباهته. ولا أزيد.

الجانب الثالث

تفسيرات المجلس العالي لأحكام الدستور

لم ينص الدستور الأردني الصادر عام 1952 على إنشاء محكمة دستورية يكون لها الاختصاص بتفسير نصوص هذا الدستور، وإنما أنشأ مجلساً أعطاه الاختصاص بتفسير أحكام الدستور، متى طلب إليه ذلك مجلس الوزراء أو مجلس الأعيان (الشيوخ) أو مجلس النواب، وأطلق على مجلس تفسير الدستور اسم "المجلس العالي". وهكذا، فإنه وفقاً للمادة (122) من الدستور، فإن للمجلس العالي حق تفسير أحكام الدستور، ويكون القرار التفسيري الصادر عن المجلس نافذ المفعول بعد نشره في الجريدة الرسمية. ووفقاً للمادة (57) من الدستور، فإن المجلس العالي يتكون من رئيس مجلس الأعيان رئيساً ومن ثمانية أعضاء، ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالإقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية.

ونذكّر هنا بما سبق أن قلنا، أنه عندما صدر الدستور الأردني عام 1952، فقد كانت المادة (57) من الدستور تنص على أن يكون رئيس المجلس العالي هو رئيس القضاء وليس رئيس مجلس الأعيان، وكانت هوية المجلس العالي عندما صدر الدستور الأردني هوية قضائية، إنطلاقاً من رئاسة رئيس مجلس القضاء لهذا المجلس العالي. وبعد أن تم تعديل هذه المادة بتاريخ 1958/5/4 ليصبح رئيس مجلس الأعيان هو رئيس المجلس العالي، فقد أصبحت هوية المجلس هوية سياسية بعد أن كانت قضائية.

ومنذ أن دخل الأردن الى العهد الذي أصبح يسمى عهد الديمقراطية، فإن العديد من القرارات التفسيرية التي أعطاها المجلس لنصوص الدستور، أصبحت تستوقف الباحث القانوني مثلي وتبعث لديه الدهشة حقاً، لأن هذه القرارات، في اعتقادي، لا تتفق مع حكمة ما هدف إليه الدستور أو ما تقضي به نصوصه وفقاً للمستقر من قواعد التفسير.

وحتى ندلل على ما نقول، فإننا نكتفي بمناقشة قرارين من قرارات المجلس العالي يتعلقان بالحقوق والحريات الدستورية للأردنيين، لنتساءل بعد ذلك عن السبب الذي دفع المجلس الى تقرير ما توصل إليه من تفسيرات لنصوص الدستور.

القرار الأول: وهو القرار رقم (1) لسنة 1994 الصادر بتاريخ 1994/6/4:

إن هذا القرار يتعلق بدستورية إنشاء نقابة للمعلمين التي سبق أن تعرضنا لموضوعها. ووجه الشذوذ في هذا القرار، أن قاضيين من أعلى قضاة الأردن مرتبة وأقدمية، وقّعا على قرار بأن إنشاء نقابة المعلمين يتفق مع أحكام الدستور، ثم بعد ذلك وقع ذات القاضيين على قرار آخر مؤداه أن إنشاء نقابة للمعلمين يخالف الدستور !!

لن ندخل هنا في بحث تفصيلي حول مدى سلامة أو عدم سلامة قرار المجلس العالي رقم (1) لسنة 1994 من وجهة نظر الفقه الدستوري المقارن، فلقد بحثنا مضمون هذا القرار في دراسة مفصلة في المبحث الثالث من الفصل الأول، فنحيل إليها. ونكتفي هنا بالقول أنه كان واضحاً للمجلس العالي أن المادة (2/16) من الدستور تنص على أن **"للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور"**. وكان من السهل على المجلس أن يتبين أن النص الدستوري هو ترجمة حرفية لنص المادة (27) من الدستور البلجيكي لعام 1921 الذي أخذنا دستورنا عنه، **وأن المادة البلجيكية تطلق إصطلاح "Associations" على الجمعيات وعلى النقابات، وأنه** كما في بلجيكا فقد نشأت النقابات في دول أوروبا والهند واليابان إستناداً الى نص مماثل يستخدم اصطلاح "Associations" الذي ترجمناه في الأردن الى كلمة **"جمعيات"** بل إن مصر التي أخذت دستورها لعام 1923 عن الدستور البلجيكي، كما هو الحال في الأردن، نشأت النقابات فيها إستناداً الى نص المادة (21) الذي يستخدم اصطلاح **"جمعيات"** كترجمة لاصطلاح "Associations".

وقد يثور التساؤل: إذا كان نص الدستور الأردني بالوضوح السابق، ونشأت جميع النقابات الأردنية الـ (14) القائمة إستناداً إليه، وجميعها، ما عدا نقابة المحامين،

غالبية أعضائها من العاملين في الدولة، تماماً كما يمكن أن يكون عليه حال نقابة المعلمين المقترحة التي سينتسب إليها معلمو الدولة ومعلمو المدارس الخاصة، نقول إذا كان الأمر كذلك، فما هو سبب الخلاف بين أعضاء المجلس العالي؟ وهنا ليس من الصعب على من يتابع مجريات الحياة السياسية في الأردن أن يجيب بالقول، إن السبب هو خشية الحكومات من أن تشكل نقابة المعلمين ضغطاً على تلك الحكومات وتوجهاتها، خاصة وأنه يمكن أن ينتصر لمواقف النقابة ومن ينتسب إليها من المعلمين، طلبة المدارس وأسرهم، في حين أن الحكومات لا تقبل بغير الطاعة المطلقة لها من الشعب الذي تحكمه، وذلك بعد أن استقر لهذه الحكومات والأجهزة التي تحركها أو التي تتحرك الحكومات بأمرها ممارسة سلطان مطلق تنتقص الرقابة الشعبية منه.

والمحصلة لما سبق، فإننا نتساءل مجرد تساؤل، لماذا يحدث ما حدث من أعلى قضاة في الدولة الأردنية كان يمكن أن يكونوا قضاة المحكمة الدستورية لو كانت قائمة في ذلك الوقت.

ومرة أخرى أكتفي بطرح السؤال، وأترك للقارىء الإجابة عليه في ضوء ما أسلفنا.

القرار الثاني: وهو القرار رقم (1) لسنة 2006 الصادر بتاريخ 2006/8/31:•

جاء القرار التفسيري للمجلس العالي رقم (1) لسنة 2006 الصادر في 2006/8/31 بناء على طلب التفسير الذي قرره مجلس الوزراء في جلسته بتاريخ 2006/8/17. ويتعلق القرار بتفسير الفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور التي تنص على ما يلي:

> **"إذا حدثت أية حالة من الحالات المنصوص عليها في الفقرة السابقة** (أي الفقرة الأولى من المادة 75) **لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء عضويته، أو ظهرت بعد انتخابه تسقط عضويته ويصبح محله شاغراً**

• تم نشر هذا الجزء من الدراسة في مجلة نقابة المحامين عدد شهر أيلول/سبتمبر 2006، تحت عنوان "قراءة في قرار المجلس العالي لتفسير الدستور الذي أسقط عضوية النائبين حكماً".

بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه على أن يرفع القرار إذا كان صـادراً من مجلس الأعيان الى جلالة الملك لإقراره."

وكانت مناسبة طلب التفسير، الذي أصدر مجلس الـوزراء قـراراً بشـأنه في التـاريخ سـابق الإشارة إليه، أي في 2006/8/17، هي صدور حكم من محكمة التمييز بتـاريخ 2006/8/16 يقضي بحبس النائب الدكتور محمد أبو فارس والنائب المحامي المتدرب عـلي أبـو السـكر، لمدة سنة وشهر لكل منهما، بجريمة **"النيل من الوحدة الوطنية بإثـارة النعـرات المذهبيـة والعنصرية والحض على النزاع بين عنـاصر الأمـة خلافـاً لأحكـام المـادة (150) عقوبـات".** ومن المعروف أن النائبين المذكورين عضوان في حزب جبهة العمل الإسـلامي الـذي يشـكل الذراع السياسي لجماعة الإخوان المسلمين، ويمثلان الحزب في مجلس النواب، ولهما مواقف ناقدة ومتشددة في مواجهة الحكومات. هذا مع العلم أن معالي وزير العدل قد أعلم دولة رئيس الوزراء رسمياً بحكم محكمة التمييز بتاريخ 2006/8/21 وفقاً لكتـاب الـوزير الـذي يحمل الرقم (5859/24/7)، أي بعد إصدار مجلس الوزراء لقرار طلب التفسير سابق الذكر بأربعة أيام!!. وكان السؤال المطلوب من المجلس العالي الإجابـة عليـه مـؤداه: هـل وفقـاً لنص الدستور سابق الذكر تسقط عضوية النائبين المحكـوم علـيهما تلقائيـاً وحكـماً بمجـرد صدور قرار محكمة التمييز أم أن سقوط عضـويتهما يحتـاج الى قـرار يصـدر مـن مجلـس النواب الذي ينتميان إليه بأغلبية ثلثي أعضاء هذا المجلس ؟

وقبل أن نعرض للقرار التفسيري الذي أصدره المجلس العالي ونبين رأينا فيه، فسوف نـوجز وقائع قضية النائبين وما حدث فيها، مـع إبـداء ملاحظـات بسـيطة ومـوجزة، فلعـل ذلـك يكشف للقارىء والباحث القانوني بوجه خاص، الدوافع والأبعاد السياسية التي كانت وراء التفسير الدستوري الذي نحن بصدده. وتتلخص الوقائع فيما يلي:

أ. في أعقاب نجاح القوات الأمريكية بقتل أبو مصـعب الزرقـاوي في العـراق بتـاريخ 2006/6/8، أقام أهله بيـت عـزاء في مدينـة الزرقـاء لتقبـل العـزاء فيـه. وينتمـي الزرقاوي الى عشيرة بني حسن، وهي من أكبر العشائر في الأردن وينتشر

أبناؤها على عدد مـن المحافظـات. ووفقـاً لمـا تناقلتـه الأخبـار عـن أبـو مصـعب الزرقاوي، فقد كان وراء التفجيرات التي حدثت في ثلاثة فنادق في عـمان، بتـاريخ 2005/11/9 وكان من نتيجتها وقوع (57) قتيلاً، فضلاً عن عشرات الجرحى.

ب. كان من بين من قدم العزاء عضوان من أعضاء مجلس النواب الأردني حيـث قامـا بزيارة بيت عزاء الزرقاوي، وهم: الأستاذ الدكتور محمـد أبـو فـارس، وهـو أسـتاذ سـابق في كليـة الشريـعة في الجامعـة الأردنيـة، وعضـو جبهـة العمـل الإسـلامي، والمهندس علي أبو السكر، وهو ناشط سياسي معروف، وحصل على درجة الحقوق وأصبح محامياً متدرباً، وقد سبق أن تم اعتقاله قبل أن يصبح نائباً وذلـك عنـدما كان رئيساً للجنة مقاومة التطبيع مع إسرائيل، وهـو أيضـاً عضـو في حـزب جبهـة العمل الإسلامي.

جـ. وأثناء تقديم العزاء، قام النائب الدكتور محمد أبو فارس بإلقاء خطبة دينيـة بـين فيها أن أبو مصعب شهيد من وجهة النظر الإسـلامية وأنـه سيشـفع لسـبعين مـن أقاربه في الآخرة، وأيده النائب علي أبو السكر فيما قال. وفيما بعد قامت محطـة العربية الفضائية بإجراء مقابلة مع النائب أبو فارس، حيث كرر فيها مـا سـبق أن قاله في بيت العزاء.

د. وفي أعقاب ما جرى، تم تقديم النائبين الى محكمة أمن الدولة بجريمة **"النيل مـن الوحدة الوطنية بإثارة النعـرات المذهبيـة والعنصريـة والحـضّ عـلى النـزاع بـين عناصر الأمة خلافاً لأحكام المادة (150) عقوبات"**. ووفقـاً لقانونهـا، فـإن رئـيس الوزراء هو الذي يشكل محكمة أمن الدولة، وهي، أي المحكمة، تتكون من ثلاثـة قضاة يعينهم رئيس الوزراء. ووفقاً لتشكيل المحكمة التي نظـرت الـدعوى، فإنهـا تتكون من قاضيين عسكريين تم تنسيبهما من رئيس الأركان، وقـاض مـدني نسـبه وزير العدل، وصدر بتعيين القضاة الثلاثة قرار من رئيس الوزراء.

هـ. أصدرت محكمة أمن الدولة حكمها (القرار رقم 2006/1244 تاريخ 2006/8/6) بأغلبية قاضيين، هما القاضيان العسكريان، **بحبس النائب الدكتور محمد أبو فارس مدة سنتين وبحبس النائب علي أبو السكر مدة سنة ونصف**، وذلك لثبوت مقارفتهما للجريمة سابقة الذكر، أي جريمة النيل من الوحدة الوطنية، وعارض الحكم القاضي المدني حيث قرر أن ما صدر عن النائبين من أقوال يدخل في باب الرأي والاجتهاد ولا يشكل جريمة، ومن ثم حكم بعدم مسؤوليتهما.

و. ومن أجل بيان مضمون وعناصر جريمة إثارة النعرات المذهبية والعنصرية والحض على النزاع بين عناصر الأمة المنسوبة للنائبين، أوردت الأغلبية/ المحكمة في حيثيات حكمها وأسبابه، أن ذوي الضحايا في تفجيرات الفنادق الثلاثة، تظاهروا واعتصموا أمام مجلس الأمة، احتجاجاً على ما صدر عن النائبين، وأن الرأي العام في الأردن شجب سلوك النائبين أيضاً، وبالتالي فإن ما صدر عن النائبين يشكل نيلاً من الوحدة الوطنية.

أما القاضي المدني ـ الأقلية ـ فقد قرر أن تحديد ما إذا كانت الواقعة تشكل جريمة أم لا، يستوجب فحص الواقعة ذاتها لمعرفة هل توافرت فيها عناصر الجريمة وأركانها أم لم تتوافر، وذلك بمعزل عما يقوله الرأي العام. ولا يجوز التعويل على موقف الآخرين من الواقعة أو وصفهم لها عند البحث فيما إذا كانت تشكل أو لا تشكل جريمة.

والحقيقة أن حكم الأغلبية بحاجة الى مناقشة مطولة ليس هنا مكانها، ولكن يكفي القول هنا أن بعض الوقائع القولية المنسوبة الى النائبين وتم اعتبارها جريمة على النحو الواردة في حكم الأغلبية مأخوذة عن ملف الدعوى، لكن التدقيق فيها يكشف للباحث أنها تغدو وقائع ناقصة ومجتزأة إذا ما قارناها بما ورد في حكم القاضي المدني المخالف الذي دوّنها بشكلها المتكامل وغير المجتزأ. ولهذا، فإن الأخذ بالوقائع المتكاملة الواردة في حكم

القاضي المدني يقـود الى القـول، أنـه لا يمكـن أن تـرد الصـفة الجرميـة عـلى هـذه الوقائع، وأن النتيجة التي انتهى إليها هذا القاضي بعدم المسؤولية تتفـق وأحكـام قانون العقوبات الأردني.

ز. طعن النائبان أمام محكمة التمييز (النقض) بحكـم محكمـة أمـن الدولـة، حيـث نظرت في الطعن بصفتها محكمة وقائع ومحكمة قانون، لكن المحكمـة (التمييـز) حكمت بإجماع قضاتها الخمسة (تمييز جزاء رقم 1034 تـاريخ 2006/8/16) بـأن ما صدر عن النـائبين يشـكل جريمـة النيـل مـن الوحـدة الوطنيـة. وفـيما يتعلـق بالعقوبة، فقد قررت محكمة التمييز أنها "**شديدة**"، ومن ثم فقد خفضتها بسبب شدتها لتصبح **الحبس سنة وشهر** لكل واحد من النائبين.

حـ. وقد لفت انتباهي في حكـم محكمـة التمييـز أمـر اسـتوقفني وهـو، أن المحكمـة الموقرة أكدت فيما دونته من أقوال منسـوبة الى الـدكتور محمـد أبـو فـارس أنـه نعت "**من يطلـق عـلى ضـحايا تفجـيرات عـمان بوصـف الشـهداء هـم الغوغـاء والجهال**". وفي هذا، فإن محكمة التمييز تردد ما دونتـه محكمـة أمـن الدولـة في حكمهـا الصـادر بالأغلبيـة. وعنـدما قـرأت هـذه العبـارة بالحـدة التـي تعكسـها بالنفس، شعرت باستياء شديد مـن هـذا القـول، لكنـه اسـتياء لم يصـل في فهمـي القانوني حد اعتبار هذه الواقعة القولية جريمة الجنحة التي أدانت محكمـة أمـن الدولة (بالأغلبية) ومحكمة التمييز (بـالإجماع) النـائبين بمقارفتهـا. ولكـن عنـدما قرأت هذه الواقعة القوليـة بشـكلها المتكامـل في الحكـم المخـالف الـذي أصـدره القاضي المدني في محكمة أمن الدولة، تبدل الحال عندي. فقد أورد القاضي المـدني على الصفحة الخامسة من حكمه القاعدة القانونية التالية التي لا يختلـف عليهـا الفقه الجنائي:

> "**أنه ينبغـي قـراءة أقـوال الظنـين الأول** (أي الـدكتور محمـد أبـو فارس) **سـواء في الخطبـة التـي ألقاهـا في بيـت العـزاء وكـذلك في المقابلة**

مع قناة العربية الفضائية بمجملها، إذ أن العبرة بالقول كله أو في الخطبة أو المقابلة بمجموعها، فلا يصح تجزئة أقوال الظنين واعتبار جزء منه ماس بأحد ما وصرف النظر عن باقي ما جاء فيه، إذ يتوجب تفسير الأقوال بمجملها للتوصل الى ما يهدف إليه الظنين لا التمسك بعبارات ضيقة دون مراعاة العبارات اللاحقة."

وبعد أن وضع القاضي المدني القاعدة السابقة، انطلق ليتفحص على هديها ما صدر عن النائب الدكتور محمد أبو فارس من أقوال، حيث أورد على الصفحة السابعة من حكمه:

"أما ما جاء بإسناد النيابة من أن الظنين الأول (أي النائب أبو فارس) **قد أنكر صفة الشهادة عن ضحايا التفجيرات، وبالرجوع الى أقواله أجد أنه ورد على لسانه ما يلي: (إن هؤلاء الذي قتلوا مسلمون وهؤلاء نسأل الله عز وجل أن يتغمدهم برحمته، أنا لا أستطيع أن أصفهم بالشهداء هذا الناس الغوغاء والجهال يقولون والله فلان شهيد، شهيد كما قال النبي صلى الله عليه وسلم قالوا يا رسول الله الرجل يقاتل لمغنم الرجل يقاتل ليرى مكانه الرجل يقاتل رياء قال من قاتل لتكون كلمة الله هي العليا فهو في سبيل الله).**

ومن ثم أضاف (أي النائب أبو فارس)**: (الغريق والحريق شهادة معنوية أما الشهيد الذي لا يغسل ولا يدفن ولا يصلى عليه فهو الذي يقتل في المعركة ويقاتل أعداء الله هذا هو الشهيد اللي كما قلنا شهيد المعركة أما الغريق شهيد لا شك إلا أنه إذا رضي ولم يتضجر من قضاء الله عز وجل والنار ترعى جسمه شهيد لكن إذا كانت الخاتمة أنه ضجر من أمر الله عز وجل ليس بشهيد).**

كما أضاف: (حكمهم الى الله، حكمهم الى الله تبارك وتعالى فهؤلاء حكمهم الى الله والله عز وجل يتولى أمر الناس ويحكم عليهم).

ومن خلال مجمل تلك الأقوال يتضـح أن الظنـين لم ينكـر واقعـة الشهادة على ضحايا تفجيرات عمان بل دعا لهم بالرحمة وتطـرق في حديثه عن الفتوى الشرعية عن الشهادة بنوعيها.

وعليه فإن مجمل أقوال الظنـين الأول تـدخل ضـمن بـاب حريـة الـرأي والتعبـير الـذي كفلـه الدسـتور الأردني في المـادة 15 التـي نصت بأن تكفل الدولة حرية الرأي ولكل أردني أن يعرب بحريـة عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير ...".

والحقيقة أن الأقوال المنسوبة الى النائب أبو فارس، مصدرها إضبارة الدعوى التي تحتوي على جميع البينات، وعندما قارنت بين أقواله التي وردت بشكلها المتكامل في حكم القاضي المدني وتلك التي وردت بشـكل مجتـزأ في حكمـيْ التمييـز وأمـن الدولة، تبدل الحال عندي من الشعور بالاسـتياء الشـديد الى الاسـتغراب الشـديد والذهول الشديد، مما وجدتـه مـن مفارقـات كـان ينبغـي أن تسـتوقف محكمـة التمييز الموقرة.

ط. وأختتم هذا الإيجاز عن الدعوى بالقول، مـع كـل الاحـترام لمحكمـة أمـن الدولـة ومحكمة التمييز، أنني أعتقد أنه كان ينبغي الحكم بعدم مسـؤولية النـائبين، لأن ما صدر عنهما هو مجرد رأي شرعي ولا ترد عليه الصفة الجرمية.

وأياً كان الرأي بحكم محكمة التمييـز، فإنـه عـود عـلى قـرار المجلـس العـالي الـذي صـدر بمناسبة صدور الحكم بحبس النائبين، نجد أن الفقرة الثانية من المادة (75) مـن الدسـتور التي طلب مجلس الوزراء تفسيرها تشير الى الفقرة الأولى من المادة المذكورة التي تتحدث عن حالات عدم الأهلية لعضوية المجلس، بحيـث إذا تـوافرت حالـة منهـا بعـد الإنتخـاب، تثور مسألة سقوط العضوية الـواردة في كتـاب رئـيس الـوزراء الموجـه إلى رئـيس المجلـس العالي لتفسير الدستور، كما ذكرنا سابقاً.

وبالنسبة للنائبين، فإن حالة عدم الأهلية التي تثـور بسـببها مسـألة سـقوط عضـويتهما في مجلس النواب، واردة في البند (هـ) من الفقرة الأولى من المادة (75) من الدستور. فالفقرة الأولى تنص على ما يلي:

"لا يكون عضواً في مجلس الأعيان والنواب:

أ. من لم يكن أردنياً.

ب. من يدعي بجنسية أو حماية أجنبية.

جـ من كان محكوماً بالإفلاس ولم يستعد اعتباره قانوناً.

د. من كان محجوراً عليه ولم يرفع عنه الحجر.

هـ من كان محكوماً عليه بالسجن مدة سـنة واحـدة بجريمـة غـير سياسية ولم يعف عنه.

و. من كان له منفعة مادية لـدى إحـدى دوائـر الحكومـة بسـبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأملاك ولا ينطبق ذلك عـلى من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص.

ز. من كان مجنوناً أو معتوهاً

حـ من كان من أقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص."

وحيث أن حكم محكمة التمييز على النائبين كان بالحبس لمدة سنة وشهر، ويثير التسـاؤل حول إمكانية وقوعه تحت البند (هـ) سابق الذكر، فإن مجلـس الـوزراء أرسـل استفسـاره سابق الإشارة إليه الى المجلس العالي، أي الذي يثير تسـاؤلاً مـؤداه: هـل يـؤدي الحكـم الى سقوط عضوية النائبين حكماً وبمجرد صدوره، أم أن سقوط العضوية هـذا يحتـاج الى قـرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب ؟

وللإجابة على هذا التساؤل، فسوف نعرض لمضمون القرار التفسـيري ونناقش أسـبابه، ثـم نعرض لأوجه مخالفة القرار لمنطق الدستور، وتجاوزه على الحقائق القانونية

والواقعية في هـذا الصـدد، وبعـد ذلـك نشرـح الوضـع القـانوني للنـائبين في ضـوء المـدلول الدستوري والقانوني لنص البند (هـ) من المادة (1/75) من الدستور.

أولاً: مضمون القرار وأسبابه:

أجاب المجلس العالي على استفسار مجلس الوزراء سابق الإشارة إليه بقرار تفسـيري يؤكـد فيه على أن عضوية النائبين تسقط حكماً وبشكل تلقـائي بصـدور حكـم محكمـة التمييـز، دون أن يحتاج سقوط العضوية في هذه الحالة الى صدور قرار من مجلس النـواب بأكثريـة الثلثين، أما قرار مجلس النواب بأغلبية الثلثين الذي تستوجبه المادة (2/75) مـن الدسـتور فإنه ينبغي صدوره لبيان ما إذا كان محل النائبين أصبح شاغراً أم لا !!

وبـدوري، فقـد وجـدت أن حيثيـات القـرار وأسـبابه لا تشـكل سـنداً لمضـمونه. ذلـك أن الحيثيات والأسباب التي ساقها المجلس العالي لتشكل سنداً لقراره، تتمثل في أمرين:

1. أما الأمر الأول، فهو الإسترشاد بحكم المادة (90) من الدستور التي تـنص عـلى مـا يلي:

"لا يجوز فصل أحد من عضوية أي من مجلسي الأعيـان والنـواب إلا بقرار صادر من المجلس الذي هـو منتسـب إليـه. ويشـترط في غـير حـالتي عـدم الجمـع والسـقوط المبينتـين في هـذا الدسـتور وبقانون الإنتخاب أن يصدر قرار الفصـل بأكثريـة ثلثـي الأعضـاء الذين يتألف منهم المجلس ..."

ورغم وضوح نص المادة (90) السابقة واقتصار حكمه على فصل النائب أو العـين فحسـب، إلا أن المجلـس العـالي اسـتخلص منـه معنـى مـؤداه أن حـالتي الجمـع والسـقوط تخرجـان كليـاً عـن صـلاحية مجلـس الأعيـان أو مجلـس النـواب، ولا تخضعان لتصويت أي من المجلسين بشكل مطلق. وبـذلك يكـون المجلـس العـالي قد ألغى صلاحية المجلسين الواردة في المادة (2/75) بشأن التصويت على

سقوط العضوية من أجل أن يصل الى النتيجة التي اعتقد أنه يمكن الوصول إليها وهي، أن العضوية تسقط حكماً عند صدور حكم على النائب أو العين بالسجن لأكثر من سنة في جريمة غير سياسية، مما يعني أنه يمتنع بشكل مطلق على أي من المجلسين التصويت على السقوط، وهذا يتعارض مع حكمة المادة (2/75) من الدستور كما سنرى.

إن نص المادة (90) المذكورة يتعلق **بفصل** النائب أو العين بقرار يصدر بأغلبية موصوفة هي أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الذي ينتمي إليه، ولا يسري كما يؤكد منطوقه بوضوح على حالة الجمع بين العينية والنيابة أو بين أي منهما وبين الوظيفة العامة التي تحكمها المادة (76) من الدستور، كما أنه لا يسري على حالة سقوط عضوية مجلس الأعيان أو النواب التي تحكمها المادة (2/75) من الدستور. وسبب عدم سريان حكم المادة (90) من الدستور على حالتي الجمع والسقوط المذكورتين كما يتضح من منطوق النصوص وفحواها هو أن المشرع الدستوري خصص لكل حالة من الحالتين نصاً يحكمها، ولا يريد أن يخلط بين حكم الفصل من العضوية الوارد في المادة (90) والحالتين الأخريين اللتين تحكمهما المادتان (2/75 و 76) المشار إليهما.

2. أما الأمر الثاني، فإن المجلس العالي يبين في تفسيره أنه اعتمد على الصياغة اللغوية والمنطق التشريعي، كما يؤكد في قراره:

وبالنسبة للصياغة اللغوية، يبين المجلس في قراره:

> **"أنه لو أراد الدستور أن يشترط لسقوط العضوية صدور قرار من المجلس بأغلبية الثلثين، لصيغت الفقرة موضوع التفسير على النحو التالي:**
>
> **[... تُسقَط عضويته بقرار من أكثرية ثلثي أعضاء مجلسه ويصبح محله شاغراً ...]".**

وفوق ذلك، فإن المجلس العالي يضيف الى حجته اللغوية أن **"ورود كلمة سـقوط وليس إسقاط في المادة 90"** يعني أن السقوط يكون حكمياً.

والحقيقة أن ما يقوله المجلس العالي، مع الإحترام، فيه طلب للمعونة غير مناسب من لغتنا العربيـة لإسـعافه في الوصـول الى النتيجـة التـي قررهـا. ذلـك أن لجـوء المجلس الى (شكل) تشكيل كلمة **تسقط** على النحو الـذي يريـد، رغـم أن الكلمـة جاءت في الدستور غير مشـكولة، ثـم وضـعه صـياغة تحكميـة يفـترض بعـدها أن الدستور كان ينبغي أن يحتويها لو أراد إعطاء المجلسـين سـلطة بهـذا الخصـوص، نقول، أن ذلك لا يتفق مع مبدأ أساسي في التفسير وهو، أنه لا يجوز أن ننسب الى النص تحت ستار التفسير اللغـوي مـدلولات غـير سـائغة، في حـين أنـه غـاب عـن المجلس أنه بالأسلوب الذي اتبعه يخـالف المبـدأ المـذكور لأن تفسـيره ينسـب الى النص مدلولاً غير سائغ وغير معقول:

فمـن وجـه أول، نجـد أنـه مـا دام أن كلمـة **تسـقط** قـد وردت في الدسـتور غـير مشكولة، فإنها تحتمل القراءة مشكولة على وجهين، وجه على أسـاس أنهـا مبنيـة للمعلوم وآخر على أساس أنها مبنية للمجهول، أي **تَسقُط** و **تُسقَط**. وكلا القراءتين للكلمة مع ما تلاها من النص الوارد في الفقرة، يقـود الى إعطـاء المجلسـين سـلطة إصدار القرار بسقوط العضوية أو عدمه. فالنص يمكـن أن نقـرأه عـلى أسـاس "... **تَسقُط** عضويته ويصبح محلـه شـاغراً بقـرار مـن أكثريـة ثلثـي أعضـاء مجلسـه"، ويمكن أن تقرأه على أساس **"... تُسقَط** عضويته ويصبح محله شاغراً بقرار مـن ثلثي أعضاء مجلسه"، بمعنـى تَسـقُط أو تُسـقَط عضـويته، وبالتـالي يصـبح محلـه شاغراً، بأغلبية ثلثـي أعضـاء مجلسـه. إن **"واو"** العطـف الـذي يـربط بـين عبـارة **"تسقط عضويته"** وعبارة **"يصبح محله شاغراً"**، لا يعطف بين عبارتين تختص كـل منهما بحكم ووجود مستقل ومنفصل عن الأخرى، وإنما العطف هنا يأخذ معنـى الشرط الذي يفرضه التركيب اللغوي، بحيـث لا يحـدث المعطـوف **"يصـبح محلـه شاغراً"** إلا إذا تحقق المعطوف عليه وهو **"تسقط**

عضويته". ولذلك فإن المعنى المقصود بمنطوق النص وفحوى الخطاب أن شرط سقوط العضوية إن تحقق ترتب الشغور حتماً، الأمر الذي يؤدي الى استحالة تحقق النتيجة قبل تحقق سببها. ومن هذا المنطلق الذي تحكمه القرينة العقلية وليس القرينة اللفظية، نعطي للنص معنى عاقلاً، بحدوث الشغور كأثر ونتيجة للسقوط.

ومن وجه ثان، نجد أن المشرع الدستوري استخدم الصياغة العربية الصحيحة والمناسبة عندما استعمل في المادة (90) كلمة "**سقوط**" وليس "**إسقاط**". ذلك أن المشرع في هذه المادة يؤكد أن حكمها الذي يسري على "**الفصل**" من عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب، لا يسري على حالتين أخريين ينبغي أن يخرج فيهما العضو من مجلسه وهما حالتي "**الجمع والسقوط**"، لأن المشرع خصص لكل واحدة منهما نصاً يحكمها.

وما كان يمكن للمشرع الدستوري أن يَلْحَن في اللغة عندما استثنى الحالتين من حكمه ويستعمل غير المصدر اللغوي للكلمتين الذي يعبر كل منهما عن واحدة من هاتين الحالتين، تماماً كما استخدم اسم المصدر "**فَصْل**" اشتقاقاً له من أصلها اللغوي كلمة "**فَصَلَ**" للدلالة على الحالة التي جاء النص ليحكمها. فالأصل للكلمتين هو فعلهما الماضي، أي "**جَمَعَ**" و "**سَقَطَ**"، واسم المصدر لهما هو "**جَمْع**" و "**سُقوط**". ولا يرد لغة في السياق الذي ورد فيه نص المادة (90) الذي بدأ بـ "**فَصْل**" أن يستخدم مشرعنا الدستوري كلمة "**إسقاط**" التي يقول بها المجلس العالي بدلاً من كلمة "**سقوط**". ومن هذا المنطلق، يكون لجوء المجلس الى الإستعانة بالمادة (90) التي استخدمت لفظ/كلمة سقوط وليس إسقاط، فاقد الدلالة.

ومما يؤكد المحصلة السابقة للمعنى الذي نقول به للفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور، أن شغور المحل هو مجرد أثر ونتيجة قانونية طبيعية وواقعية لسقوط العضوية الذي يخلقه القرار الصادر من ثلثي المجلس الذي ينتسب إليه

العضو. أما ما يقوله المجلس العالي من حيث أن التصويت يكون على شغور المحل وليس على سقوط العضوية، فإنه يقود الى نتيجة غريبة وهي أن المجلس عندما لا يعطي ثلثي أصواته لقرار الشغور رغم سقوط العضوية حكماً كما يقرره المجلس العالي، فإن العضوية تصبح غير شاغرة رغم أنها سقطت حكماً وفق قرار المجلس العالي، وهذه محصلة غير عاقلة وعبثية لتفسير النص ما دامت تنفي واقعاً مؤكداً وتتعارض مع السياق التركيبي للنص وقرينته العقلية ولا تتفق مع منطوقه أو فحوى خطابه البتة.

وبالنسبة للمنطق التشريعي الذي يستند إليه المجلس العالي، فإن المجلس صاغ حجته بالقول **"إن ما اشترطه الدستور ابتداء في الفقرة الأولى من المادة (75)، بأن لا يكون عيناً أو نائباً من قامت به حالة من حالات عدم الأهلية التي عددتها يبقى مشروطاً انتهاء".** إن هذه القاعدة، أي قاعدة **"أن المشروط إبتداءً يبقى مشروطاً إنتهاءً"** هي قاعدة مستقرة من قواعد التفسير، لكن المجلس العالي، مع الاحترام، طبقها على نحو لا صلة له بالآلية المطلوبة لإعمال النص الدستوري المطروح أمامه للتفسير:

فمن ناحية، نجد أن قيام أي حالة من حالات عدم الأهلية لعضوية مجلسي الأعيان والنواب إبتداءً، لا تؤدي الى أي أثر قانوني إلا إذا تم اتخاذ إجراء قانوني بشأنها إبتداء. فبالنسبة لعضوية مجلس النواب، وهي الحالة التي نحن بصددها، فإنه إذا قامت واحدة من حالات عدم الأهلية في شخص يرشح نفسه للمجلس النيابي، فلا بد أن يصدر قرار من الحاكم الإداري و/أو من أية جهة مختصة يكون قرارها باتاً، بأن تلك الحالة في الشخص المذكور متوافرة إبتداءً. وعند صدور هذا القرار فإنه يمتنع على هذا الشخص أن يرشح نفسه لعضوية المجلس النيابي بسبب توافر الشرط الذي يمنع من إدراج اسمه في قوائم المرشحين إبتداءً. ولذلك فإن فكرة السقوط الحكمي إبتداءً لأهلية الترشيح للمجلس النيابي غير واردة، لأن عدم الأهلية يحتاج الى قرار كما أسلفنا.

ومن ناحية أخرى، فإنه عندما يفوز المرشح للنيابة ويصبح عضواً في مجلس النواب فإنه يصبح صاحب حق في المركز القانوني الذي اكتسبه كنائب، ومن ثم فإن قيام حالة

من حالات عدم الأهلية به، لا يُسقط عنه العضوية حكماً، وإنما يحتاج هذا السقوط الى صدور قرار من الجهة التي حددها الدستور بشأن هذا النائب، يؤكد قيام الشرط المسقط للعضوية بحقه إنتهاء. فإن تمثل هذا الشرط مثلاً بالإدعاء بقيام مصلحة مادية لنائب معين لدى إحدى دوائر الحكومة وفقاً للبند (و) من المادة (1/75) من الدستور، فإن ذلك لا يُسقط عضوية هذا النائب حكماً، وإنما يحتاج هذا السقوط الى صدور قرار في مواجهته، من تلك الجهة التي حدد لها الدستور الاختصاص بتقرير قيام الشرط إنتهاءً. وحيث أن الدستور قد حدد تلك الجهة التي تصدر هذا القرار بالنسبة للنائب أنها مجلس النواب حصراً، فإن أي قرار تصدره الحكومة أو القضاء أو أية جهة أخرى لا يقطع بقيام هذا الشرط إنتهاءً، لأن الدستور اختص بإصداره مجلس النواب تحديداً وحصراً وبالأغلبية التي تنص عليها المادة (2/75) من هذا الدستور. وبهذا القرار الذي يصدره مجلس النواب، يصبح الشرط الذي كان متوافراً إبتداءً غير قائم إنتهاءً. وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للبند (و) من المادة (1/75)، فإن ذات الآلية الدستورية تسري على البند (هـ) من المادة (2/75) المذكورة، أي أن سقوط عضوية النائب بصدور حكم عليه من القضاء بالسجن لا يحدث تلقائياً وحكماً، وإنما يحتاج الى قرار يصدره مجلس النواب بحق هذا النائب بالأغلبية التي تنص عليها المادة (2/75) من الدستور.

وإذا كان ما سبق يبين الآلية الدستورية لإعمال قاعدة **"أن المشروط إبتداءً يبقى مشروطاً إنتهاءً"** التي طبقها المجلس العالي، على نحو يتعارض مع مدلولها، فإننا نضيف أنه غاب عن المجلس العالي أيضاً حكمة النص الدستوري وهي أن من يصبح عضواً في مجلس الأعيان أو النواب يأخذ مركزاً دستورياً وقانونياً، ولا يسقط عنه هذا المركز استخلاصاً وحكماً عندما تثور بشأنه حالة من حالات عدم الأهلية، وإنما يكون هذا السقوط وفق الآلية الدستورية التي نصت عليها المادة (2/75)، أي أن يصوت على هذا السقوط ثلثا أعضاء المجلس الذي ينتمي إليه، وذلك حماية من المشرع الدستوري للسلطة التشريعية في مواجهة الحكومات وصوناً لاستقلالية هذه السلطة. أما القول بالسقوط التلقائي والحكمي، فإنه يعصف بمبدأ الفصل بين السلطات، خاصة وأن

السلطة التنفيذية تحاول في جميع النظم السياسية، السيطرة على السلطة التشريعية، وتنتهج جميع السبل والوسائل للوصول الى هذه السيطرة، كما سنزيد الأمر توضيحاً في الفقرة اللاحقة.

ثانياً: مخالفة قرار المجلس العالي لمنطق الدستور وحقائق الواقع:

والحقيقة أن التفسير الذي أعطاه المجلس العالي لنص الفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور يثير الدهشة والاستغراب عند من يبحث في الأمر قانوناً، وذلك للأسباب التالية:

1. إن الحكم الدستوري المطلوب تفسيره هو عبارة **"تسقط عضويته ويصبح محله شاغراً بقرار من أكثرية ثلثي مجلسه"**. وشغور محل العضو هنا هو، كما أسلفنا، أثر قانوني ونتيجة طبيعية وواقعية لسقوط العضوية، ويرتبط به وجوداً وعدماً. ذلك أن من المستحيل أن يحدث السقوط للعضوية ولا يحدث الشغور، كما أنه من المستحيل أيضاً أن يحدث الشغور دون أن يكون قد سبقه سقوط العضوية. ولذلك، فإن الفصل الذي قام به المجلس العالي بين السقوط الذي اعتبره حكمياً وتلقائياً والشغور الذي تطلب لقيامه صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، يخرج على حقائق الخطاب الدستوري وجدوى الأثر الواقعي الذي يفرضه النص ومبدأ الفصل بين السلطات في آن معاً. ومما يؤكد الخلل الجوهري الوارد في قرار المجلس العالي، مدلول الترجمة الإنجليزية المعتمدة للدستور الأردني، حيث جاءت الصيغة الإنجليزية للعبارة السابقة على النحو التالي:

"his membership shall, by a resolution of two thirds of the members of the House of which he belongs, be considered inexistent and vacant."

ومن الواضح هنا أن هذه الصيغة الإنجليزية تقطع على وجه يقيني لا يتطرق إليه الشك أن **"القرار بأغلبية الثلثين"** "a resolution of two thirds" هو **"السقوط"**

العضـوية" "be considered inexistent"، حيـث يـؤدي هـذا السـقوط إلى **"الشغور"** "vacant".

وحقاً، فإن هذا التوافق في مدلول النص بين صيغته العربية وفقـاً لما نقـول وبـين صيغته المترجمة إلى الإنجليزية على النحو المذكور، يثـير تسـاؤلاً يسـتغرب تفسـير المجلس العالي للنص مؤداه: لمصلحة من هذا القتل للنص الدسـتوري عـن طريـق إفراغه من مضمونه وسلب السلطة التشريعية صلاحية أعطاها لها الدستور ؟

2. وإضافة إلى ما سبق، فإنه لبيان الخلل اللامعقول في قرار المجلس العالي نقـول: إن من بدهيات القانون أنه عندما يكون للمجلس حق التصـويت عـلى إصـدار قـرار بالأغلبيـة، فـإن لهـذا المجلـس الحـق المطلـق في أن يكـون القـرار الـذي يصـدره، بالإيجاب أو السلب، بالموافقة أو الرفض. ومن منطلق هذه البدهية نتسـاءل: إذا كان سقوط العضوية يحدث حكماً وتلقائياً من غير تصويت من مجلـس النـواب، كما قرر المجلس العالي، واقتصر تصويت هذا المجلس بأغلبية الثلثين على الشغور وحده، فماذا يحدث لو أن قـرار مجلـس النـواب بشـأن الشـغور لم يحصـل عـلى موافقة ثلثي أعضاء المجلس، ألا يعني ذلك، كما أسلفنا، أن يكـون هنـاك سـقوط للعضوية حكمياً ولا يكـون هنـاك شـغور لهـذه العضـوية، وبالتـالي يظـل مقعـد الدائرة الانتخابية خالياً ولكنه غير شاغر حتى نهاية مـدة مجلـس النـواب!! مـاذا يحدث لو أن نواب إحدى المحافظات توافرت بحقهم، في اجـتماع عقـدوه، نفـس حالة أبو فارس وأبو السكر بعد شهر واحد من انتخابات مجلس النواب، وصـوت مجلس النـواب بأغلبيـة الثلثـين عـلى عـدم الشـغور، فهـل تبقـى جميـع مقاعـد المحافظة خالية ولا تكون المحافظة ممثلة في مجلس النواب لمدة أربع سنوات !!! بل وأكثر من ذلك فإنه من الطبيعي أن نتساءل أيضاً، ماذا لـو حـدث ذات الأمـر مع نواب أربع أو ست أو تسع محافظات، فهل يبقى الأردن بمجلس نواب يتكون من ربع أو سُدس أو

ثمُن ... أعضائه؟ في الحقيقة ليس أمام الباحث سوى القول أن مثل هذه النتيجـة أو النتائج تجعل النص الدستوري فاقد البصيرة، شاذ المدلول وعبثي الغايـة، الأمـر الذي يتنـزه عنه المشرع الدستوري !!!

3. إن موضوع فقدان العين أو النائب لأحد شروط العضوية الواردة في الفقـرة الأولى من المادة (75)، يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات حقيقة كما أسـلفنا، والموضـوع الذي نحن بصدده يتعلق بعضوين في السلطة التشر-يعية التـي حماهـا الدسـتور بنصوص تكفل استقلالها. ذلك أنـه، كـما يحـدث في الواقـع، قـد تقـوم الحكومـة، نتيجة دوافع سياسـية، باتهـام العـين أو النائـب بفقدانـه لأحـد شروط العضـوية للتخلص منه، ومن هنا، فقد فرض الدستور ضمانة لاسـتقلال السـلطة التشر-يعية عن السلطة التنفيذية مؤداهـا، جعـل السـلطة التشر-يعية وحـدها هـي صـاحبة الاختصاص والتقدير بتوافر حالة أو أكثر من حـالات فقـدان الأهليـة في العـين أو النائب، وبالتالي إصدار القرار بسقوط العضوية أو عدمـه بأغلبيـة ثلثـي المجلـس الذي ينتمي إليه، تبعاً لفحص هـذا المجلـس للظـروف المحيطـة بالحالـة المثـارة. فعلى سبيل المثال:

ماذا لو اتهمـت الحكومـة، أي حكومـة، أحـد أعضـاء مجلـس الأعيـان أو النـواب للتخلص منه، بأنه لم يعد أردنياً، أو أن لديه جنسية أجنبية، أو أنه أصبح محجوراً عليه، أو أصبح له مصلحة مادية مع إحدى دوائر الحكومـة، أو أصـبح مجنونـاً أو معتوهاً ... الخ، فهل تسقط عضويته حكماً، أم أن من حق المجلس الـذي ينتمـي إليه العين أو النائـب أن يتحقـق مـن التهمـة أو تـوافر الحالـة المـدعاة، ويشـكل قناعته التامة من الوثائق والبينات، بتوافر حدوث أو عدم حدوث فقدان الأهلية، من أجل أن يصدر قراراً بسقوط العضوية أو عدمه ؟ إن ما قرره المجلـس العـالي، كمبدأ، يعني أنه حرم السلطة التشريعية بمجلسيها من إحدى ضمانات اسـتقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية، وهدر مبدأ الفصل بين

السلطات، عندما جعل سقوط العضوية يحدث حكماً، ودون صدور قرار بهذا الخصوص من إحدى مجلسي السلطة التشريعية الذي يتبعه العضو.

4. وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة لحالات عدم الأهلية في الأمثلة السابقة، فإنه ينطبق حتماً على حالة البند (هـ) المشار إليه، الذي يتحدث عن السجن سنة فأكثر. ويزداد الموضوع أهمية بالنسبة للبند (هـ) لأن حكمه يرد على الجريمة غير السياسية ولا يرد على الجريمة السياسية، الأمر الذي يجعل من الأهمية بمكان، أن يتفحص مجلس الأعيان أو مجلس النواب أبعاد الجريمة المنسوبة لأحد أعضائه ويفكر في مضمونها ودلالاتها، ليكون على بينة من أمره، قبل أن يصدر قراره بسقوط العضوية بأغلبية ثلثي المجلس الذي ينتمي إليه. ذلك أن الوقائع الجرمية التي قنعت محكمة التمييز بمقارفة النائبين لها، ذات أبعاد ومضامين سياسية. يدل على ذلك التدقيق في هذه الوقائع. فحسبما ورد في قرار المحكمة الموقرة، فإن هذه الوقائع تتمثل في أنه بعد ذهاب النائبين لبيت عزاء الزرقاوي:

أ. قام الظنين الأول الدكتور محمد أبو فارس بإلقاء خطبة أمام جمع كبير من المعزين، قال فيها تحديداً:

> **"نحن نهنئكم بشهادة ولدكم وهذا فخر لكم وهذه الشهادة فيها فائدة لكم آخروية إنه سيشفع لسبعين رجل منكم وهذا هو الطريق طريق الحقيقة".**

وبالنسبة للنائب علي أبو السكر، فقد أوردت محكمة التمييز الواقعة الجرمية بحقه على النحو التالي:

> **"وعلى إثر هذه الكلمة** (أي كلمة أبو فارس) **تبعه الظنين الثاني علي صالح أحمد أبو السكر بكلمة أخرى تأكيداً وتأييداً لما تفوه به الظنين الأول عن جهاد الإرهابي أبو مصعب الزرقاوي"**

وفوق ذلك، فقد أثبتت محكمة التمييز المـوقرة الواقعـة التاليـة كواقعـة جرمية بحق النائب الدكتور محمد أبو فارس:

"وبعد يومين قام الظنين الأول محمد أبو فارس بإجراء مقابلة تلفزيونية مع محطة العربية الفضائية أكد فيها بصـفته فقيهـاً في الـدين ونائبـاً للأمـة بـأن الإرهـابي الزرقاوي شهيداً ومجاهداً وشفيعاً لسـبعين مـن أهلـه ممجداً فيه الإرهاب بأنه طريـق الحقيقـة والإرهـابيين بالشهداء والمجاهدين وناعتـاً مـن يطلـق عـلى ضـحايا تفجــيرات عــمان بوصــف الشــهداء هــم الغوغــاء والجهال".

ب. وبمعزل عن اختلاف الأثر القانوني الذي يمكن أن يترتب على هذه الواقعة القوليـة بصـيغتها المـذكورة وصـيغتها الـواردة في حكـم القـاضي المـدني، وبصرف النظر عن الرأي القانوني فيما إذا كانت الأقوال السـابقة للنـائبين تشكل أو لا تشكل جريمة "**النيل مـن الوحـدة الوطنيـة بإثـارة النعـرات المذهبية والعنصرية والحض على النزاع بين عناصر الأمـة خلافـاً لأحكـام المادة (150) عقوبات**"، فإن كـل واحـدة مـن الوقـائع القوليـة السـابقة تدخل في باب الرأي لا محالة. وفي هذا المجال، تـنص المـادة (1/15) مـن الدستور على أن "**تكفل الدولة حرية الرأي ولكل أردني أن يعرب بحرية عـن رأيـه بـالقول والكتابـة ...**". ويلاحـظ هنـا أن المشرـع الدسـتوري، استخدم عبارة "**تكفل الدولة**" في مجال حرية الرأي وحدها، ولم يستخدم هذه العبارة في أي من النصوص الأخرى التي تتعلق بالحقوق والحريات. وإذا كان ينبغي إعطاء عبارة تكفل الدولة حقها من المعنى الذي قصـده المشرع الدستوري، فإن ذلك يقتضي القـول أن عـلى الدولـة، مـن ناحيـة، إزالة جميع العوائق التي تقف في وجه إبداء المواطن لرأيه، ومـن ناحيـة أخرى تشجيع المواطن على إبـداء رأيـه، ومـن ناحيـة ثالثـة ضـمان عـدم التعرض للمواطن الذي يبدي

رأيه. وهذا الفهم للتعبير الذي استخدمه مشرعنا الدستوري يتفق مع ما قررته المادة (19) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادق عليه الأردن عام 1975، فضلاً عن الإعلان العربي لحقوق الإنسان الذي وافق عليه الأردن عام 2004، وقد دوّن القاضي المدني في حكمه نصوص الإعلان العالمي والعهد الدولي والإعلان العربي لهذه الحقوق السياسية والمدنية.

جـ- وحتى على فرض أن الرأي الذي أبداه النائبان على النحو السابق يشكل جريمة، فإن التساؤل الذي يثور هنا هو ما نوع هذه الجريمة، هل هي جريمة سياسية أم غير سياسية؟ إن وجه الأهمية في تحديد ما إذا كانت جريمة الرأي المنسوبة الى النائبين سياسية أم غير سياسية، يتمثل في أنه إذا كانت الجريمة التي أثبتتها محكمة التمييز بحق النائبين جريمة سياسية، فإنه لا يثور موضوع تطبيق نص البند (هـ) من المادة (1/75) عليها، ومن ثم لا تثور مسألة سقوط عضويتهما من مجلس النواب، حتى ولو كان الحكم الذي صدر بالحبس على كل منهما أكثر من سنة. وفي هذا المجال فإنه على فرض أن ما صدر عن النائبين يشكل جريمة، فإنه وفقاً لما نعتقد ولما يمكن استخلاصه من الفقه العربي والدولي في هذا المجال، نجد أن مثل هذه الجريمة تدخل في باب الجرائم السياسية. ويكفي هنا أن نبدي تأييداً لما نقول به، أن النائبين يعملان في مجال السياسة، وأنهما يتحركان حتى في المجال الاجتماعي، كتقديم العزاء، إنطلاقاً من صفتهما الحزبية ومن الخطاب الديني للحزب الذي ينتميان إليه. ذلك أن الواقع الاجتماعي السائد في الأردن، أن بيوت العزاء تتم فيها قراءة القرآن والأدعية الدينية ويسيطر على الجو العام في بيت العزاء جو ديني ملحوظ. وقد اشتهر الاخوان المسلمون بالقيام بأدعية دينية في بيوت

العزاء وأصبح نوابهم، عندما صار لهم حزب، يقومون بواجب يـدخل فيـه البعد الاجتماعي والديني معاً، وكانت هذه الوسيلة من الوسـائل الهامـة والواضـحة في انتشـار حركـة الاخـوان المسـلمين واجتـذاب الأصـوات الانتخابية لهم ولحزبهم. ولذلك، فإن ما قام به النائبان هو تعزيـة لأهـل ميت يعلمون أنهم يشكلون أعداداً انتخابية لا بأس بهـا، ولـيس للميـت نفسه. وهذه الاعتبـارات تسـبغ عـلى الوقـائع المنسـوبة للنـائبين أبعـاداً سياسية لا محالة. وفوق ذلك، فإننا نجد أن كلاً مـن الأغلبيـة في محكمـة أمن الدولة وكـذلك محكمـة التمييـز لجـأت الى مـا أسـمته الـرأي العـام والتظاهر والاعتصام أمام مجلس النواب احتجاجا وشـجباً عـلى مـا صـدر عن النائبين، من أجل إسباغ الصفة الجرمية على أقـوال النـائبين، في حـين أن إدخـال الـرأي العـام في الموضـوع، يعنـي أن لهـذا الموضـوع أبعـاده السياسية أيضاً.

د. ومن ناحية أخرى، فإنه لا يوجد في النظام القانوني الأردني حتى الآن نـص يعرّف الجريمة السياسية ويضع الحـد الفاصـل بينهـا وبـين الجريمـة غـير السياسية، كما أن محكمة التمييز لم تبين من قريب أو بعيـد أن الجريمـة التي حكمت على النائبين بها سياسـية أو غـير سياسـية. ولكـن حتـى لـو وجد مثل هذا النص ودخل في حكمه اعتبار جريمة النائبين غير سياسـية، فإن ذلك لا يلغـي صـلاحية مجلـس النـواب وسـلطته التقديريـة، كأحـد مجلسي السلطة التشريعية، في التصويت على سقوط عضوية النائبين من مجلس النواب. والسبب في ذلك، هو ما ذكرناه سابقاً مـن حيـث ضرورة ممارسة مجلس النواب لحقه الدستوري المستمد من المـادة (2/75) مـن الدستور في فحص أبعاد الجريمة المنسـوبة لأعضـائه وظروفهـا ودلالاتهـا، ومعرفة ما إذا كانت تحتـوي عـلى مضـامين وأبعـاد سياسـية أم لا، وهـل تولّد لدى أعضاء المجلس قناعة يقينية بـأن الأمـر خـال حقـاً مـن الكيـد السياسي ودوافع

الصراع السياسي، وذلك قبل أن يصدر المجلس قراره بأغلبية الثلثين، لأن مجلس النواب هو مجلس سياسي ويستطيع أن يتبين الوقائع وتفصيلات ظروفها، ويستخلص أبعادها السياسية على نحو مختلف حتى عن استخلاصات القضاء. إن وصول أعضاء المجلس الى القناعة المذكورة، هو الذي يقف وراء حكمة نص الفقرة الثانية من المادة (75) من الدستور، التي جعلت زمام إسقاط العضوية أو عدمه بيد المجلس التشريعي كسلطة مستقلة.

هـ ومن الناحية الواقعية في هذا المجال، فقد يتوقف مجلس النواب طويلاً، وهو يتفحص الوقائع القولية المنسوبة للنائبين وكذلك الأبعاد والدلائل والمفارقات التي تحيط بمدة الحكم الصادر بحق هذين النائبين. فمحكمة أمن الدولة حكمت على النائب الدكتور محمد أبو فارس بالحبس مدة سنتين وعلى النائب علي أبو السكر بالحبس مدة سنة ونصف. لكن محكمة التمييز وجدت **"أن العقوبة المفروضة على المميزين** (أي النائبين) **شديدة"**، الأمر الذي دفع المحكمة الى تخفيضها الى الحبس مدة سنة وشهر لكل منهما، ومن ثم ظلت مدة الحكم أكثر من سنة فأدخلها القرار التفسيري للمجلس العالي تحت حكم البند (هـ) من المادة (1/75) من الدستور. وهنا قد تثور مفارقتان، المفارقة الأولى هي، أنه إذا كانت عقوبة الحبس التي قضت بها محكمة أمن الدولة على النائب علي أبو السكر تحديداً **"شديدة"** حقاً من وجهة نظر محكمة التمييز لأن مدتها **سنة ونصف**، فإن من الصعوبة بمكان على الفقه الجزائي أن يقتنع أن الشدة المذكورة قد زالت بتخفيض تلك العقوبة الى **سنة وشهر** !! والمفارقة الثانية هي، أن الحكم بالحبس مدة سنة وشهر لا سابقة له حسبما أعلم من خلال البحث المستفيض في أحكام القضاء الأردني. ومثل هذه المفارقات كان يمكن أن تثور في ذهن أعضاء مجلس النواب

ويمعنوا التفكير فيها لو لم يسحب قرار المجلـس العـالي أو يلغـي صـلاحية مجلس النواب بالتصويت بأغلبية الثلثين على موضوع سـقوط العضـوية عن واحد أو أكثر من أعضائه.

5. إن قرار المجلس العـالي بسـقوط العضـوية حكـماً وتلقائيـاً في الحالـة التـي نحـن بصددها، واقتصار تصويت مجلس النواب على حالة واقعية هي حدوث الشـغور أو عدمه، تشبه تماماً التصويت على تساؤل مفاده: هل كان دولة الدكتور معروف البخيت، عند صدور حكم محكمـة التمييـز، هـو رئـيس الـوزراء أم لا ؟ ومـا دام التصويت يـدخل في السـلطة التقديريـة للنـواب، فإنـه مـن حقهـم إصـدار قـرار بأغلبية الثلثين مؤداه أن دولته ليس هو رئيس الوزراء، ويكون القـرار عبثيـاً لأنـه يخالف الواقع، وهو أمر لا يجوز أن يكون محلاً للتصويت ابتداء.

ومن الناحية الدستورية، فإن قرار المجلس العالي، الذي ألغى كليـاً وبشـكل نهـائي فاعلية نص في الدستور، رغم حكمة تشريـعه وأهميـة وجـوده لمبـدأ الفصـل بـين السلطات، قد أصبح بعد نشره في الجريدة الرسـمية نافـذاً وملزمـاً، وينبغـي عـلى الجميع الصدوع له، أياً كان الرأي الفقهي به، لكنه لا بد من التذكير هنا أنه فضلاً عن الأعيان الأربعة، أي رئيس مجلس الأعيان والأعضاء الثلاثة الآخرين، فإن الـذي وقع أيضاً على قرار التفسير محـل المناقشـة، رئـيس القضـاء وأقـدم أربعـة قضـاة آخرين معه. ومن هؤلاء القضاة الخمسة يمكـن أن تتشـكل المحكمـة الدسـتورية عند إنشائها !!!

وبعد، فلماذا إذن يصدر المجلس العالي قراره على النحو السابق ؟ هل غابت عـن أعضاء المجلس العالي الحقائق التي سبق ذكرها وكان القـرار بحسـن نيـة، أم أنـه كان نتيجة احتقانات حكومية وسياسية وظروف أحاطت بأعضـاء المجلـس العـالي جعلت قراره يصدر على النحو الذي رأيناه ؟

وبـدوري، فـإني أكتفـي بطـرح التسـاؤل أمـام القـارىء ليفكـر في جـدوى إنشـاء المحكمة الدستورية لتتكون من خمسة قضاة في الدرجة العليا، وأترك له الإجابـة في ضوء ما أسلفنا.

ثالثاً: المركز الدستوري للنائبين في ضوء المدلول القانوني لاصـطلاح "بالسـجن" الـوارد في البند (هـ) من المادة (1/75) من الدستور وقرار العفو الخاص الذي صدر عنهما:

وحتى لا نقف في موضوع النائبين عنـد الـدلالات التـي تثيرهـا التسـاؤلات السـابقة بشـأن موضوع المحكمة الدستورية، فإنه حتـى لا يصـبح الموضـوع مبتـوراً لـو توقفنـا عنـد تلـك الدلالات، لا بد من استكماله. وفي هذا المجال نقول، إن تحديـد المركـز الدسـتوري للنـائبين أبو فارس وأبو السكر بعد صدور الإرادة الملكية بـالعفو عـنهما عفـواً خاصـاً سـنداً للـمادة (38) من الدستور يمكن إيجازه فيما يلي:

1. إن نص البند (هـ) من المادة (1/75) من الدستور، قد وردت صياغته عـلى النحـو التالي:

> **"لا يكون عضواً في مجلسي الأعيان والنواب:**
>
> **... من كان محكوماً عليه بالسجن مـدة تزيـد عـلى سـنة واحـدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه".**

وبالتدقيق في هذا النص، نجد أن المشرع الدستوري تحدث عن عقوبة **"السـجن"** وليس عقوبة **"الحبس"**. ويجمع الفقه الجنـائي العـربي عـلى أن الأصـل أن الحكـم بالسجن هو عقوبة تفرض على مقارفة جرائم الجنايات، وهي جرائم تعتـبر كبـيرة وثقيلة الوطأة على المجتمع، في حين أن الحكم بـالحبس هـو عقوبـة تفـرض عـلى مقارفة جرائم الجنح، وهي جرائم خفيفة وليس لها أثر الجنايـات عـلى المجتمـع. ويلاحظ هنا أن القـوانين الجزائيـة تـنص عـلى إعطـاء القضـاء صـلاحية الأخـذ بــ **"الأعذار المحلة"**، أي الأعذار التي تعفي المجرم كلياً من العقاب، وصـلاحية الأخـذ بـ **"الأعذار والأسباب المخففة"**، أي التي تؤدي الى

تخفيض مدة العقوبة عن المدة المقررة أصلاً للجريمة، لكـن تخفـيض العقوبـة لا يغير من الوصف الأصلي للجريمة، جناية كانت أم جنحة.

2. وفي ضوء ما سـبق، فـإن اسـتخدام الـنص الدسـتوري لاصـطلاح **"السـجن"** ولـيس **"الحبس"**، يثير التساؤل حول المقصود بهذا الاستخدام، بمعنى، هل قصـد المشرـع الدستوري أن فقدان عضوية مجلسي الأعيان والنواب ينبغي لها مقارفـة العـين أو النائب لجريمـة عقوبتهـا السـجن، أي جنايـة، أم أن المشرـع الدسـتوري لم يقصـد التفرقة بين السجن والحبس، ومن ثم يسري الحكم الدستوري حتى عـلى مقارفـة الجنحة التي تفرض لها القوانين الجزائية عقوبة الحبس ؟

3. إن قواعد التفسير التي يعرفها علم القانون جميعاً، تبتغي أمـراً واحـداً فقـط مـن التفسير هو الوصول الى قصد المشرع عندما وضع النص، وهذا الابتغاء من حيـث المبدأ هو بدهية من بدهيات علم القانون عندنا وعند غيرنا من النظم الدستورية والقانونية. وانطلاقاً من هذا، فإنه يصبح مـن الضرـورة بمكـان البحـث عـن قصـد المشرـع الدسـتوري الأردني عنـدما أصـدر الدسـتور وتـم نشرـه في عـدد الجريـدة الرسـمية رقـم (1093) تـاريخ 1952/1/8. وحيـث أن الأصـل في تحديـد مـدلول اصطلاح **"السجن"** واصطلاح **"الحبس"** هو قوانين العقوبات، فإن ذلك يسـتوجب معرفة الاصطلاحات التي كان يستخدمها قانون العقوبات الأردني الساري المفعول عند صدور الدستور، أي في 1952/1/8. وهنا نجد أن قانون العقوبات الـذي كـان سارياً في ذلك الوقت هو قانون العقوبات المؤقت رقم (85) لسنة 1951 المنشـور على الصفحة (1207) من عدد الجريدة الرسمية رقم 1077 لسنة 1951.

4. وبالرجوع الى قانون العقوبات المذكور، أي قانون عـام 1951، فإننـا نجـد فيـه أن عقوبات الجـنح هـي **"الحـبس"**، وأن عقوبـات الجنايـات هـي الإعـدام، الأشـغال الشاقة المؤبدة، الأشغال الشـاقة المؤقتـة، الإعتقـال المؤقـت، وأن هـذا القـانون لا يستخدم اصطلاح السجن للجنايات. وهنا يثور التساؤل حول مدلول اصطلاح

"**السجن**" الوارد في البند (هـ) من المادة (1/75) من الدستور، وهل المقصود به أن عضوية مجلسي الأعيان والنواب لا تسقط ولا يعرض أمر سقوطها على أي من المجلسين، إلا إذا كانت الجريمة جناية عقوبتها السجن حسبما هو سائد في الفقه الجنائي في ذلك الوقت، أم أن حكم البند (هـ) المذكور يثير مسألة إسقاط العضوية حتى ولو كانت جريمة العضو هي جنحة عقوبتها "**الحبس**" ؟؟

5. إن الإجابة على التساؤلين المهمين الواردين في الفقرة السابقة، تقتضي التأكيد ابتداء على أن الغالبية العظمى من القانونيين الذين كانوا أعضاء في السلطة التشريعية التي أصدرت الدستور الأردني، وكان لهم تأثيرهم في وضع الاصطلاحات الفنية القانونية وضبطها، درسوا علم القانون في كليات الحقوق في الدول العربية، وقلة قليلة منهم في الدول الغربية، واستقوا معارفهم القانونية في فقه قانون العقوبات من الفقه السائد في الدول التي تعلموا فيها. ويترتب على هذا أنه ما دام أن علم القانون الجزائي وفقه القانون الجزائي، المسيطر على ثقافة القانونيين المشرعين للدستور ويعتبرون مرجعية لزملائهم الآخرين غير القانونيين من المشرعين في هذا المجال، يستخدم اصطلاح "**السجن**" كعقوبة تفرض على ارتكاب الجنايات، فإن من الطبيعي أن نفهم قصد المشرع الدستوري الأردني بأن اصطلاح "**السجن**" الذي استخدمه في البند (هـ) من المادة (1/75) من الدستور هو أنه عقوبة لجناية وليس لجنحة. ومما يؤكد سلامة هذا القصد الذي استخلصناه لمشرعنا الدستوري، أن اصطلاح "**الحبس**" وعقوبة "**الحبس**" التي يفرضها قانون العقوبات على مقارفة الجنح، كانت معروفة للمشرع الدستوري لأنها كانت موجودة كنصوص في قانون العقوبات الأردني لعام 1951 السائد عند وضع الدستور عام 1952، ولكن المشرع لم يستخدم اصطلاح **الحبس** رغم معرفته الحتمية به وأنه مفروض بنصوص ملزمة في قوانين الدولة. ومما يقطع بسلامة التفسير الذي نقول به، القاعدة البدهية التي أصبحت مسيطرة في التفسير، وخاصة تفسير نصوص الدستور وهي، **أن المشرع الدستوري لا يلغو وأنه يعني ما يقول**، وبالتالي فإن فحوى الخطاب

الدستوري في كلمة "**السجن**" الناتجة عن دلالة المنطـوق، كانـت ولا زالـت تعنـي عند مشرعنا الدستوري ما توصلنا إليه.

6. وبتطبيق ما سبق على حالة النائبين، نتبين ما يلي:

أ. أن الجريمة المنسوبة لكل واحد من النائبين المبينة في حكم محكمة أمـن الدولـة هـي جريمـة "**الجنحـة**"، وأن العقوبـة التـي أصـدرتها المحكمـة بحقهما هي عقوبة **الحبس وليس عقوبة السجن**.

ب. أن محكمة التمييز الموقرة، بدورها، قد أدانت النائبين في حكمها بجريمـة "**الجنحة**"، وأن العقوبة التي فرضها عليهما الحكم هي عقوبة "**الحبس**".

جـ. وحيث أن الفقرة (هـ) من المادة (1/75) تـنص عـلى أن فقـدان الأهليـة لعضوية مجلس الأعيان أو مجلـس النـواب يسـتوجب أن يكـون الحكـم القضائي صادراً على النـائبين "**بالسـجن**" ولـيس "**بـالحبس**"، فـإن الحكـم الصادر بحبس النائبين لا يدخلهما تحت الفقرة (هـ) المذكورة.

د. وبالنظر الى أن قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم (1) لسـنة 2006 الذي سـبقت الإشـارة إليـه، مـع إلزاميتـه للكافـة، يتحـدث عـن عقوبـة "**السـجن**" المختلفـة عـن عقوبـة "**الحـبس**"، فإنـه لا يـؤثر عـلى المركـز الدستوري للنائبين بأي حال من الأحوال، لأن القرار يتحدث عـن عقوبـة السجن التي يستوجبها ارتكاب جريمة الجناية، في حين أن عقوبة النـائبين هي "**الحبس**" الذي يفرضه القانون على الجنح.

هـ. ويترتب على ما سبق أنه ما دام أنـه قـد صـدر عفـو خـاص عـن النـائبين بموجب إرادة ملكية سامية وأخلي سبيلهما، فإننا نعتقـد أنـه يصـبح مـن حقهما دستورياً حضور جلسات مجلـس النـواب كبـاقي أعضـاء المجلـس الكريم، وكأنه لم يصدر أي حكم بحقهما في هذا الصدد.

وأخيراً،

لعله يتوجب على من ينادي بإنشاء المحكمة الدستورية في الأردن في الوقت الحاضر، أن يفكر ملياً فيما قلت، فقد يعيد النظر فيما يفكر به في هذا المجال، وإن ظل على رأيه، فإنني أرجوه أن يعيد قراءة هذا الفصل من الكتاب من أوله الى آخره مرة أخرى، ولكن بهدوء !!، وبعد ذلك يتساءل ويقول: إذا كان ما سبق من ممارسات السلطات السياسية ومسارات الأحكام القضائية ودلالاتها يوصلنا الى عدم جدوى إنشاء المحكمة الدستورية عندنا في الوقت الحاضر، فمتى إذن يمكن إنشاؤها، وما هي المتطلبات السابقة اللازمة لهذا الإنشاء؟

لقد أصبح من الواضح الآن، أن المشكلة الأساسية في هذا المجال تكمن في هيمنة الحكومات على ما عداها من سلطات واستجابة تلك السلطات لهذه الهيمنة. وربما يكون ذلك بتأثير من العقل الأمني عندما يوجهها أو عندما يتجاوزها بتدخله الواقعي في كل شأن جوهري من شؤون الدولة، سواء أكان هذا الشأن قضائياً أم تشريعياً، أم حريات عامة لو تركت كما أراد الدستور لكانت قادرة على تشكيل رأي عام يمثل سلطة رابعة.

كما أصبح من الواضح أيضاً، أنه إذا كان تآكل هياكل الدولة يرجع الى خلل تراكم مع السنين، حتى أصبح ما يتحدث عنه الدستور في واد وما يطبق على أرض الواقع في واد آخر، الأمر الذي أدى الى رفع الأصوات في كل أرجاء الدولة للمناداة بالإصلاح، فإن محصلة المطالبات بالإصلاح لا تزال حتى الآن تلالاً من المذكرات وأوراق الندوات والتوصيات، كان آخرها ما ورد في مجلدات الأجندة الوطنية التي بلغ حجمها (2500) صفحة، مما اقتضى بعدها عقد اجتماعات عمانية وحشد (700) شخصية في البحر الميت لتعبئة استبيان حول أولويات الإصلاح، وبعد ذلك أصاب الحديث عن الإصلاح صمت أهل القبور.

لكن الحقيقة التي لا تغيب عن الأذهان هي أنه منذ أن تم طرح فكرة الإصلاح عام 1989، والدخول الى مرحلة جديدة أطلق عليها اسم مرحلة الديمقراطية، وحتى الوقت

الحاضر،فإن الحديث عن الإصلاح تسيطر عليه توجيهات وتوجهات لا تريد أن تعـترف بمـا هو المطلوب للإصلاح الحقيقي، مع أنه سهل ميسور، وذلك من أجل أن يظل الحديث عن القشور وحدها، مع ما في ذلـك مـن اسـتغفال للنـاس، لأن هـذا السـهل الميسـور لا يـريح أصحاب النفوذ والمصالح وعشاق ممارسة السلطان المطلق.

ونعتقد بأن الإصلاح الحقيقي الذي ينشده الناس بما في ذلـك إنشـاء المحكمـة الدسـتورية، ينبغي، كما سبق وأشرنا، أن يبدأ بالحد من تركيز السـلطة في يـد الحكومـات مـن الناحيـة الدستورية ووقف تدخلاتها بالقضاء ليكون سلطة مستقلة حقيقةً لا قولاً، ثم تفعيل الحـد الأدنى من الحقوق والحريـات الدسـتورية، عـلى النحـو الـذي تسـتوجبه نصـوص الدسـتور وروحه، وذلك بمعزل عن الرغائب المصلحية السلطوية للحكومات.

وهنا ينبغـي التأكيـد عـلى أنـه إذا كـان الإصـلاح الحقيقـي المـذكور يسـتوجب عـدداً مـن التعديلات الدستورية والقانونية على النحو الذي سنبينه في الدراسة اللاحقة، فإنه لا يكفي لهذه التعديلات مجرد طرحها داخل مجلس النواب من نائب أو بضعة نواب يقتنعون بها، ذلك أن الإصلاح في هذه المجالات هو أكبر بكثير من أن يتم بهذا الطريق. والسبب هـو أن المسائل الجوهرية مثل تلك التي نتحدث عنها، يتم حسمها والتوصل إلى قرارات وتوجهات بشأنها خارج السلطة التشريعية أولاً، وبعد ذلك تقـوم السـلطة التشريـعية بـإقرار مـا تـم التوافق عليه. بعبارة أخرى فإن هذه المسائل يتم فرضها من قبل القـوى السياسـية خـارج مجلـس النـواب، أحزابـاً ونقابـات ومؤسسـات مجتمـع مـدني وصـحافة حـرة ورأي عـام، والإستجابة لها من صاحب القرار السياسي، وبعد ذلك يكـون عـلى السـلطات المختصـة أن تضعها بالشكل الرسمي المطلوب. ويكفي هنا أن نذكر بما قلنـاه سـابقاً مـن حيـث أن كـل واحد من أعضاء السلطة التشريعية يشكل أقلية بمفرده ولا يستطيع أن يواجـه أي واحـدة من الحكومات، حتى لو كانت لديه الشجاعة للقيام بذلك، والأقليات لا قيمـة لهـا ولا وزن عند حكومات مثل حكوماتنا. ولذلك فإن

المطلوب هو مساعدة أعضاء السلطة التشريعية من خارج مجالسهم حتى يتمكنوا من القيام بالمطلوب كل داخل مجلسه.

لقد آن الأوان للإصلاح الحقيقي وعلى نحو يسمح بإنشاء محكمة دستورية، تستطيع أن تعطي لنصوص الدستور مدلولاتها الحقيقية التي استقرت لها في النظم التي أخذنا دستورنا عنها، وتتصدى لتجاوز الحكومات على الدستور، لتصبح الدولة الأردنية دولة قانون وليست دولة أشخاص.

إن الإصلاح يحتاج الى مصلحين قادة، يصدرون القرارات لمصلحة الوطن وليس لمصالح شخصية لهم أو لغيرهم. ولعلي لا أبالغ إن قلت أن في الأردن من الكفاءات ما تستطيع توجيه دولة عظمى، لكن هذه الكفاءات وإن كانت مطواعة الى متطلبات مصلحة الوطن، فإنها ليست مطواعة لغير ذلك.

وقد آن الأوان لإنتهاء التصنيف المعتمد من قبل صاحب النفوذ الى موالين وغير موالين وإدخال غير المطواعين في عداد غير الموالين، لأن خسارة الوطن نتيجة التصنيف المذكور، أصبحت أكبر من حد الوصف.

الفصل الرابع

أفكـار ورؤى للإصلاح
ولإنقاذ الدولة من الهرم والشيخوخة قبل الأوان

سنعرض في هذا الفصل الموضوعات التالية:

- اقتراحات علمية وعملية لتطوير قدرات القضاة مقدمة الى السلطة القضائية.
- اقتراحات للإصلاح مقدمة الى لجنة الأجندة الوطنية.
- لماذا انسحبت من لجنة الأجندة الوطنية.
- اللهم إني بلّغت - نهج مقترح لتحديث الدولة عن طريق الإصلاح التشريعي والتطوير في مجال التقاضي والمحاماة.
- من الحقوق والحريات الدستورية تبدأ الخطوة الأولى في الإصلاح السياسي.

المبحث الأول

اقتراحات علمية وعملية
لتطوير قدرات القضاة مقدمة إلى السلطة القضائية

تمهيد:

في أعقاب طلب رؤساء المحاكم في الأردن وضع مضمون لبرنامج تدريبـي للقضـاة المعينـين حديثاً، تم تشكيل لجنة برئاستي لوضـع المطلـوب. وارتـأى الأخـوة القضـاة وضـع برنـامج مقتضب لهذه الغاية، على أن يقوم كل مدرب بتقديم مـا يـراه مناسـباً. لكنـي وجـدتً أن كثيراً من أمور التقاضي، ينبغي معرفتها من القضاة الحديثي التعيين وقـدماء القضـاة عـلى حد سواء، الأمر الذي دفعني إلى استثمار هـذه الفرصـة وتقـديم تصـورات مكـن أن يفيـد منها الجميع. ولذلك تقدمت بتاريخ 2004/1/12 بالمقترحـات الـواردة في هـذا المبحـث إلى معالي وزير العدل كمبادرة شخصية منـي، مـن أجـل الإصـلاح والتطـوير في عمـل القضـاة وتحسين كفاءتهم، وتم توزيع نسخة من هذه المقترحات على أعضاء مجلـس إدارة المعهـد القضائي وأعضاء المجلس القضائي. ومع أني تلقيتُ شكراً وثناءً من الجميـع، إلا أن الشـكوى من الجوانب التي أكدت الإقتراحات على ضرورة معالجتها ظلت مستمرة!!

معالي وزير العدل الأكرم

تحية طيبة وبعد،

أشير الى قرار مجلس إدارة المعهد القضائي بتاريخ 2004/1/4 المتعلق بتشكيل لجنة مكونة مني ومن أصحاب العطوفة القضاة يوسف الحمود رئيس محكمة استئناف عمان، والدكتور ناظم عارف أمين عام وزارة العدل، ومنصور الحديدي مدير المعهد القضائي، وذلك لوضع خطة تفصيلية لتطوير قدرات القضاة حديثي التعيين.

ولاحقاً لتقرير اللجنة وتوصياتها الموجهة الى معاليكم في كتابي كرئيس للجنة بتاريخ 2004/1/11، فإني أرجو أن أضيف الى ما أجمعت عليه اللجنة **تصوراتي الخاصة** بشأن تدريب القضاة المعينين حديثاً:

أولاً: إن كل واحد من القضاة المعينين حديثاً يحمل درجة البكالوريوس في القانون كحد أدنى.

ثانياً: إن القضاة المذكورين يتكونون من فئات ثلاث هي:

أ. القانونيين الذين تخرجوا من المعهد القضائي.

ب. القانونيين الذين اجتازوا امتحان المسابقة القضائية.

جـ المحامين ممن لديهم عدد من سنوات الخبرة في مهنة المحاماة.

ثالثاً: بالتأكيد، فإن هناك تفاوتاً في المعرفة نوعاً ومدى بين أفراد كل فئة من الفئات المذكورة. كما أن هناك مثل هذا التفاوت بين أفراد الفئة الواحدة.

رابعاً: وفضلاً عن الاحتياجات التي تجمعت من خلال ما طلبه رؤساء محاكم البداية، بخصوص النهوض بسوية القضاة سابقي الذكر، فإن هناك احتياجات أخرى، حسب اعتقادي، تستند الى شكوى ترددت من كبار القضاة وكبار المحامين بخصوص تعامل القضاة حديثي التخرج مع الدعاوى المنظورة أمامهم، إبتداء من تسلم القاضي لوائح الدعوى حتى صدور الحكم فيها.

خامساً: على الرغم من الشكوى العامة المتعلقة بالقضاة سابقي الذكر، إلا أنه لا توجد معلومات أو تقارير تقيم كل فئة وتحدد احتياجاتها أو تقيم أفراد كل فئة وتحدد احتياج كل واحد من أفراد تلك الفئة.

سادساً: وفي غياب المعلومات عن المستويات وفقاً لما سبق، يصبح لزاما أن يبدأ التدريب للقضاة المذكورين على الجوانب المتعلقة بالدعوى منذ تقديمها حتى إصدار

الحكم فيها، بخطوات تفصيلية تأخذ الأسلوب التعليمي. وننبه هنا الى أنه في المجموعة التدريبية الواحدة قد تكون بعض الخطوات معروفة لعدد من أفراد المجموعة وغير معروفة لعدد آخر، مما يترتب على ذلك أن يكون في المعلومات تكراراً لما لدى البعض بالنسبة لجانب من الخطوات. ولكن يقابل هذا التكرار فائدة يكون بحاجتها بعض آخر من المتدربين.

سابعاً: ومن المنطلقات السابقة أبين مضمون التدريب الذي يمكن تقديمه للقضاة **في المجال الحقوقي**، ويحتاج الى (20) ساعة، وذلك كتفصيل لبند "إجراءات التقاضي عملياً" الوارد في طلب رؤساء المحاكم، وعلى النحو التالي:

أ. في الجوانب الإجرائية:

1. ينبغي دراسة لائحة الدعوى والجواب عليها والاطلاع على البينات المقدمة بمجرد تسلم القاضي لها، والفصل في الدفوع الشكلية إبتداءً ثم الفصل في الدفوع الموضوعية في حينه.
2. بالنسبة للشهود، ينبغي الاطلاع على ما هو مدون بجانب كل شاهد من موضوع سيشهد عليه.
3. استخلاص نقاط الخلاف من اللوائح وتخصيص جلسة لإعلام المحامين في الدعوى بها، مع احتمال الإضافة الى هذه النقاط أو الحذف منها بمعرفة المحامين المذكورين. وأهمية تحديد نقاط الخلاف هو حصر التقاضي فيها وحدها. وبتفصيل أكثر نقول أن المسائل الخلافية قد ترد على الوقائع و/أو القانون.
   وبالنسبة للوقائع، فإن تحديد الوقائع المختلف عليها، يرتبط بالبينة التي ينبغي على كل فريق تقديمها ليستخلص القاضي منها ما تثبته البينة ويصبح محلاً تحكمه القواعد الموضوعية في القانون.

وبالنسبة للقانون، فإنه يمكن تحديد النصوص القانونية التي لها صلة بالموضوع، ويختلف الفرقاء على مدلولها، ومن ثم يكون حكم المحكمة فاصلاً في تحديد مدلولات تلك النصوص من أجل أن تحكم الوقائع.

4. التأكيد على كل قاض أن يكون حاضر الذهن من حيث استذكار موضوع الدعوى وما تم تقديمه فيها، من خلال ملخصات يضعها لما جرى في كل جلسة من جلسات المحاكمة.

5. مراعاة تدوين اسم الشاهد في محضر المحاكمة من أربعة مقاطع والتحقق من هويته، وتحليفه اليمين وتذكيره بين الحين والآخر أنه تحت القسم.

6. عدم إعطاء مهل طويلة للمحامين في رفع الجلسات كما يجري عملياً في الوقت الحاضر.

7. عدم إجابة طلبات المحامي في الإمهال لتقدير موقفه إلا لحالات الضرورة القصوى، والطلب من المحامي عند الاقتضاء أن يترافع شفوياً في الجلسة حول المسألة التي يطلب الاستمهال من أجلها، إذا وجد القاضي أنه لا ضرورة للإمهال المذكور.

8. اتخاذ موقف حازم من المحامين المماطلين في تأجيل الدعاوى، إستناداً الى أن إدارة الدعوى يدخل في صلاحياته وحده، وأن في تقصير أمد التقاضي تحقيق للعدل.

9. عدم الانصياع لرغبات المحامين في الإكثار من الشهود كوسيلة لإطالة أمد التقاضي، وخاصة أولئك الذين يعطون عناوين كاذبة أو قديمة للشهود، والتحقق من إنتاجية الشهود المطلوبين للشهادة في الدعوى، واتخاذ موقف حازم في هذا الشأن.

10. توجيه الدعوى على النحو المنتج من حيث التدخل في مسارها وسؤال الشهود عند الاقتضاء حول الجوانب المفصلية في موضوع الدعوى.
11. بالنسبة للخبرة، تحقق القاضي من الحاجة إليها أم لا، فإن قرر الخبرة، عليه تحديد مهمة الخبير من خلال الفريق الذي طلبها.
12. العلم بأن من حق القاضي أن يطلب من الفرقاء المحامين الترافع حول أي نقطة أو مسألة يراها، وذلك قبل اختتام المحاكمة.
13. عند ورود تقرير الخبرة الى القاضي، فإن عليه إتاحة الفرصة لكل فريق من اجل مناقشته وتقديم مطالعته حول التقرير، وللقاضي اختيار أكثر من خبرة.
14. وضع صفحة ملاصقة للملف عليها موجز ما حدث في كل جلسة، من أجل مساعدة القاضي على استذكار ما في الدعوى قبل كل جلسة.
15. قراءة ما يرد الى ملفات الدعاوى تباعاً حتى لا تتراكم الأوراق وتصبح مهمة القاضي صعبة.
16. الطلب من المحامين شرح مذكراتهم ومرافعاتهم شفوياً أمام المحكمة. وأهمية هذا الشرح أنه يمكن القاضي من مطالبة المحامي صاحب الشأن بتوضيح الجوانب القانونية و/أو الواقعية التي يرى القاضي أهمية لتوضيحها، كما أن الشرح يدفع المحامي الى الاهتمام بمرافعته وتحضيرها بالشكل المناسب، إذ في كل مرة يجد نفسه أنه أمام امتحان شفوي وأن عليه أن يقدم أفضل ما عنده، مما يؤدي الى تحضير المحامي لقضيته على نحو جاد وخلق المحامين المترافعين. ومثل هذه النتائج تنعكس بشكل إيجابي على التقاضي. قد يقال أنه لا يوجد لدى القاضي متسع من الوقت لترافع المحامين أمامه. لكن ضيق الوقت هذا، قد استتبع قيام المحامين الأساتذة بإرسال المرافعات مع المحامين المتدربين لديهم، وتزوير المحاضر عندما يقوم القاضي

بالتدوين في ملف المحاكمة أن المرافعة ضمت الى الملف بعد تلاوتها، في حين أن هذه التلاوة لم تحدث. وأياً كان الأمر، فإن بمقدور القاضي أن يجد متسعاً للترافع أمامه في قضايا يختارها تمهيداً للتوسع في هذا الأمر في قضايا أخرى.

17. العلم بأن من حق القاضي فتح القضية من جديد حتى بعد رفعها للقرار من أجل الاستيضاح من الخصوم عن أي أمر في الدعوى والتثبت من أي مسألة يراها.

ب. في الجوانب الموضوعية:

1. الرجوع الى النصوص، سواء التي يشير إليها الفرقاء أو التي يراها تحكم موضوع الدعوى منذ البداية، لتشكيل أساس معرفي للأمور التي يجري التقاضي بشأنها لتمكينه من إدارة الدعوى على النحو المنتج.

2. قراءة المذكرة الإيضاحية للنص في موضوعات القانون المدني.

3. الرجوع المستمر الى الكتب الشارحة للمواد المتعلقة بالدعوى.

4. الرجوع المستمر الى أحكام التمييز المتعلقة بالدعوى، خاصة وأن مجلة النقابة أصبح توزيعها على القضاة من غير مقابل.

5. عند مرحلة مرافعات الخصوم، يمكن للقاضي توجيههم من حيث التركيز على النقاط الخلافية وبيان كل فريق حكم القانون فيها.

6. للحكم في الدعوى، ينبغي ما يلي:

6/أ. مراجعة الوقائع والمسائل الخلافية للوصول الى الجوانب الثابتة فيها من خلال ما قدمه كل جانب، سواء من البينات الخطية أو الشهود.

6/ب. تحديد النصوص التي لها صلة بالجوانب الثابتة من الوقائع والمسائل الخلافية.

6/جـ التفكير في مدلولات النصوص ذات الصلة بالموضوع.

6/د. الاطلاع على فهم كل فريق للنصوص ذات الصلة بالموضوع.

6/هـ إذا كانت النصوص الحاكمة للموضوع من النوع المستقر في مدلوله من وجهة نظر القاضي، فينبغي على القاضي دراسة ما يستند إليه كل فريق في تأييد وجهة نظره من أحكام وشروح فقهية.

6/و. إذا اختلف الفرقاء في النصوص الحاكمة للموضوع واستند كل فريق الى نصوص مختلفة عن تلك التي يستند إليها الطرف الآخر، فينبغي على القاضي:

6/و/1. استخلاص النصوص المتفق عليها بين الفرقاء والمختلف في معناها بينهم، للوصول الى المعنى الذي يرتاح إليه ضميره من خلال المذكرة الإيضاحية للنص إن وجدت، الشروح الفقهية، أحكام القضاء.

6/و/2. وبالنسبة لاختلاف الفرقاء حول النصوص الحاكمة للموضوع، فعلى القاضي التحقق من أسباب كل فريق.

6/و/3. قد يصل القاضي الى قناعة بأن النصوص الحاكمة للموضوع هي خلاف ما يقوله الفريقان، وقد يصل الى أن هذه النصوص هي ما استند إليه أحد الفرقاء، كما قد يصل الى أن

النصوص الواجبة التطبيق بعضها خليط مما استند إليه الفريقان وبعضها محل خلاف بينهما.

6/و/4. في جميع الحالات ينبغي على القاضي تحديد النصوص التي تحكم الموضوع بشكل مباشر أو غير مباشر، لتكون مدلولاتها محور تفكيره.

7. لكتابة الحكم في الدعوى ينبغي ما يلي:

7/أ. كتابة تلخيص واف للائحة المدعي وجواب المدعى عليه، وإن كانت هناك دعوى متقابلة كتابة ملخص وافي للإدعاء والجواب.

7/ب. موجز لبينات كل فريق في الدعوى كما وردت.

7/جـ. تدوين موجز لمجريات الدعوى حسب تسلسلها في الملف.

7/د. كتابة الوقائع التي ثبتت للقاضي في الدعوى من خلال البينات، تمهيداً للحكم في الطلبات التي ثبتت وقائعها، ورد الطلبات التي لم تثبتها البينة.

7/هـ. مناقشة الجوانب القانونية التي أثارها الخصوم إن كانت تختلف عن توجه المحكمة، والرد عليها كدفوع مثارة أمامها دفعاً دفعاً.

7/و. عند الرد على كل دفع، ينتهي القاضي الى الحكم في المسألة التي أثير بشأنها الدفع مع بيان الحيثيات والأسانيد الواقعية والقانونية للحكم في تلك المسألة، مع ملاحظة أن الحيثيات تتكون من وقائع أثبتتها البينة وهذه هي الأسانيد الواقعية، ومن نصوص قانونية تحكم تلك الوقائع، وهذه هي الأسانيد القانونية.

7/ز. وما دامت الأسانيد القانونية تتكون إبتداءً من نصوص، فإن القاضي يحتاج الى تحديد مدلولات تلك النصوص وكيفية انطباقها على الوقائع الثابتة، ثم بيان سند هذه المدلولات:

7/ز/1 قد يكون سند المدلول مذكرة إيضاحية للقانون: وهنا ينبغي الإشارة الى المذكرة ووضع الاقتباس بين قوسين إن أورده.

7/ز/2 وقد يكون سند المدلول الأسباب الموجبة للقانون: وهنا ينبغي الإشارة الى الأسباب بوضوح ووضع الاقتباس بين قوسين إن أورده.

7/ز/3 وقد يكون سند المدلول أحكام محكمة تمييز أو نقض: وهنا ينبغي الإشارة الى الحكم برقمه ومكان نشره وتاريخه.

7/ز/4 وقد يكون سند المدلول شروحات فقهية تتمثل في كتب: وهنا ينبغي الإشارة الى الكتاب: اسم المؤلف، اسم الكتاب، الجزء، الطبعة، الناشر، السنة، ثم رقم الصفحة.

7/ز/5 وقد يكون سند المدلول تأصيلات وتخريجات فقهية تتمثل في بحوث علمية: وهنا ينبغي الإشارة الى المجلة: اسمها، جهة إصدارها، رقم العدد، السنة، الصفحة.

7/ز/6 وقد يكون سند المدلول خليطاً مما سبق: وهنا ينبغي الإشارة الى كل مصدر حسب نوعه.

7/ح. إذا كان الحكم مستجيباً الى طلب أحد الخصوم، فليس بالضرورة أن يكون السند القانوني للحكم هو ذات السند الذي أورده المحكوم له.

7/ط. إذا كان الحكم يتضمن رد طلب أحد الخصوم، فليس بالضرورة أن يكون السند القانوني للرد هو ما قال به الخصم الآخر.

[في الحالتين 7/ح و 7/ط، يستطيع القاضي التوسع في أسانيده سواء توافقت أو اختلفت مع ما قال به أي من الخصوم].

7/ي. قد لا يجد القاضي نصاً مباشراً يستند إليه، وهنا عليه أن يجتهد، مع وضع تأسيس لاجتهاده.

7/ك. قد يجد القاضي نصاً أو أكثر يمكن في اعتقاده أن يحكم الموضوع، لكنه لا يجد سنداً للمدلول الذي يعتقد به، وهنا عليه أن يجتهد مع تأسيس اجتهاده.

7/ل. إذا تبين القاضي أن ما ورد في تقرير الخبرة يتصف بعدم المعقولية، فله الحق في أن لا يأخذ به، مع ذكر الأسباب.

7/م. ينبغي أن يفهم الفرقاء أن إجابة القاضي لطلب أحدهم بإجراء الخبرة لا يعني موافقة القاضي على استحقاق طالب الخبرة لما يقرره الخبير في الموضوع، لأن الخبرة بينة تدخل في تقدير القاضي.

7/ن. للقاضي أن يتجاهل الخبرة التي قررها بما في ذلك تقرير الخبير، إذا تبين أن طالب الخبرة ليس له الحق في الموضوع الذي أجريت عليه الخبرة إبتداء.

7/س. بعد أن يرد القاضي على الدفوع، ويحكم في الطلبات في ضوء ما ثبت منها وما لم يثبت، يضع القاضي في نهاية حكمه ملخصاً لما انتهى إليه في كل واحد من الطلبات، ثم يحكم بالرسوم وأتعاب المحاماة، وأتعاب الخبرة إن وجدت، على الطرف الذي خسر دعواه.

8. ضرورة أن يعلم القضاة المتدربين، بأن التفتيش القضائي، سوف يختار عينات من أحكام القضاة، للتحقق من مدى نضج ما يصدر عنهم من أحكام، ومدى مراعاة تلك الأحكام للأساسيات الإجرائية والموضوعية السابقة.

جـ توجيهات:

1. بعد أن يكتب القاضي حكمه في الدعوى، فإنه من الأفضل أن يعود لقراءته في اليوم التالي ليتأكد من أنه كتب حكماً متوازناً، سليماً في لغته وتسلسله، كما أن عليه أن يتأكد أن حكمه خال من الأخطاء الإملائية أو الطباعية أو اللغوية.

2. على القاضي أن يتذكر أنه طرف محايد في الدعوى، ومن ثم فإن ما يصدر عنه من حكم سيكون عنواناً للحقيقة.

3. على القاضي أن لا يأخذه الحماس في ردوده على الدفوع، وخاصة الكيدية منها، فيستخدم عبارات قاسية في حكمه.

4. على القاضي أن يتذكر أن هناك محامين تخصصوا في قتل القضايا عن طريق إطالة أمد التقاضي، ومن ثم يكون على القاضي أن يستشعر ذلك ويكون حازماً مع هذا النوع من المحامين.

5. على القاضي أن يتذكر أن إطالة أمد التقاضي يتعارض مع منطق العدل، وفضلاً عن أنه يؤدي الى تراكم الدعاوى أمام القضاء، فإن الإطالة تشكل عنصراً طارداً للاستثمار الوطني والأجنبي.

6. على القاضي أن يتذكر أن البحث عن المعرفة يشكل ميزة للقاضي الجاد، ومن ثم فعليه أن لا يتردد في الاستقصاء والبحث بين المراجع القانونية عن ضالته، وان لا يتردد في سؤال من هو أكثر منه خبرة ومعرفة من القضاة وعلماء القانون.

7. على القاضي أن يعلم أن السنة الأولى والسنة الثانية من عمله كقاض ستحكمان مسار حياته القضائية، ومن ثم فإن عليه أن يدرك أن نهجه في العمل كباحث عن المعرفة سوف يتشكل خلال السنين الأولى.

8. على القاضي أن يعمل جاهداً على أن تكون محصلة تعاقب السنين عليه كقاضي تراكماً في الخبرة والمعرفة، وأن لا يركن الى تجربة السنة الأولى ويكتفي بها ثم يجترها في السنين اللاحقة، إذ في هذه الحالة ستكون خبرته سنة واحدة فقط حتى ولو تكررت عشرات المرات.

9. على القاضي أن يتذكر أن العديد من القضاة المتميزين في العالم تكاملت كفاءاتهم خلال مرحلة عملهم كقضاة في محاكم البداية، وأنهم كانوا يحتفظون بصورة عن الأحكام التي تصدر عنهم ومعها أحكام الاستئناف ثم أحكام التمييز/النقض المتعلقة بأحكامهم، ليتم تصنيفها في أضابير كبيرة حسب موضوعها وتسلسلها الزمني، لأن هذه الأحكام بالنسبة للقاضي تجسد تطوره المعرفي، أين أخطأ وأين أصاب، وكيف تدارك خطأه، وكيف أشعرته أحكامه اللاحقة بضعف أحكامه السابقة، ليكون ذلك حافزاً لزيادة معرفته.

10. على القاضي أن يتذكر أن كل واحد ممن يمثلون أمامه إنسان له اعتباره واحترامه وأن اللياقة في التعامل معه أمر ضروري.

11. على القاضي أن يتذكر أنه يحتل مركزه لا ليمارس سلطة أو سلطاناً على أحد، وإنما ليخدم العدالة، ومن ثم فإن عليه استيعاب من يمثل أمامه ويتجاوز عن أية هفوات غير مقصودة.

12. على القاضي أن يتذكر أن للمحكمة رهبتها لدى الشاهد، ومن ثم فإن على القاضي أن يعمل على إدخال الهدوء والسكينة لدى الشاهد، حتى لا تؤدي رهبته الى التأثير سلبياً على ذاكرته وتعبيره عن نفسه.

د. معارف إضافية:

ينبغي ملاحظة أنه ما دام القضاة الذين يخضعون للتدريب يحملون درجة البكالوريوس في القانون كحد أدنى، فإن إعادة شرح المواد التي سبق لهم دراستها غير مطلوب. ولكن هناك مسائل أساسية ينبغي تعميق معرفتهم بها، من خلال محاضرات تتسم بطابع التأصيل والشمول المركّز، ومن هذه المسائل:

1. المسائل الدستورية:

أ. المصدر التاريخي للدستور الأردني وكيف وصل للأردن كنظام برلماني.

ب. الحريات والحقوق الدستورية.

جـ مبدأ المشروعية وأهميته في عمل القاضي وكيف يتعامل القاضي مع الدفوع بعدم الدستورية لتحقيق الرقابة على دستورية القوانين من خلال الدفع الفرعي.

د. مفهوم حالة الضرورة ومفهوم الظروف القاهرة وآثارها في المجالات الدستورية.

2. موضوعات المحاضرات الواردة في تقرير اللجنة تحت عنوان "الحاجات النظرية والتطبيقية في المجال الحقوقي"، التي أوصى بها رؤساء محاكم البداية.

هـ تثبيت المعلومات السابقة:

إن تثبيت ما سبق لدى القضاة المتدربين يقتضي من المدرّب ما يلي:

1. أن يظهر المدرّب على نحو يوحي للمتدربين بالثقة بمعلوماته وكفاءته وأن لديه من المعلومات ما يمكنه من الإجابة على تساؤلاتهم وتيسير كل صعب.

2. أن يتجنب المدرّب عرض معلوماته بشكل فوقي أو آمر أو أن يشعرهم بضعفهم، وأن يحاول دائما أن يظهر أمامهم وكأنه يفكر بصوت عال، وأن لكل ملاحظة من ملاحظاتهم أهميتها لديه.

3. شرح كل مسألة من المسائل السابقة بأسلوب سهل وميسور والتأكد من وصول المعلومات الى أذهان المتدربين.

4. عقد محاكمات صورية نموذجية ما أمكن، أطرافها وشهودها وقضاتها من المتدربين أنفسهم، مع مراعاة التدرج بالقضايا المبسطة الى القضايا الأكثر تعقيداً.

5. إعطاء الطلبة في كل مجموعة قضايا افتراضية تراعي التدرج إبتداءً بالقضايا البسيطة وانتهاء بالقضايا المعقدة، وطلب إصدار أحكام في تلك القضايا كواجب بيتي، بحيث تتم مناقشة تلك القضايا مع المتدربين للوصول الى الحكم النموذجي في كل قضية.

6. ينبغي أن لا تقل عدد القضايا الافتراضية عن عشرة قضايا بحيث يراعى فيها التنوع.

7. تشجيع المتدربين على الاستفسار والتساؤل عن أي موضوع يراه المتدرب.

8. عدم التقليل من شأن أي من المتدربين أو استفساراته وتساؤلاته حتى ولو كانت ساذجة، وإشعار كل منهم بأهمية ما يقوله وما يسأل عنه.

9. توحيد أسلوب عمل المدربين والتنسيق فيما بينهم. وقد يكون من المناسب تعيين مرجعية للمدربين، لتتولى التنسيق وتوحيد الحلول لأي مسائل خلافية فيما بين المدربين، فضلاً عن العمل كمرجعية علمية لهم.

ثامناً: أما بالنسبة للجوانب الإجرائية والموضوعية في المجال الجزائي، فإن عطوفة الأخ يوسف الحمود يمكن أن يضع تفصيلات لها.

تاسعاً: في مقابل المعارف والتوجيهات السابقة التي ينبغي على القاضي الإحاطة بها، هناك وسائل مساعدة لقيام القاضي بواجباته، وينبغي على السلطة القضائية والإدارة القضائية توفيرها له. ومن هذه المسائل ما يلي:

1. ضرورة توفير مكتبات قانونية في المحاكم الموجودة في مراكز المحافظات وتلك البعيدة عن المراكز، وتوفير ما أمكن من الكتب الحديثة في فروع القانون المختلفة في المكتبات المذكورة، وبأعداد معقولة من المؤلف الواحد من أجل تناوب استعارتها من قبل القضاة. ومثل هذا الأمر قد يستوجب إنشاء إدارة خاصة مركزية للمكتبات المذكورة لإدارة عملها وتوحيد الفهارس وتزويدها بالكتب والرقابة عليها وإعدام التالف منها، بشكل دوري.

2. ينبغي على السلطة القضائية والإدارة القضائية بوجه عام أن تأخذ بعين الاعتبار الظروف الخاصة التي ينفرد بها الأردن من حيث سرعة إصدار التشريعات الجديدة وتعديل التشريعات القائمة أو إلغائها، سواء أكان

تعديل التشريع أو إلغائه يتم بشكل مباشر أو عن طريق التعارض الكلي أو الجزئي بين التشريع الجديد والتشريع القديم، مما يستتبع وجود تشريع ناسخ وتشريع منسوخ كلياً أو جزئياً ... الخ. وهذا يقتضي تزويد كل قاض بالتشريعات الجديدة التي يترتب عليها المفاعيل المذكورة، من حيث الناسخ والمنسوخ.

وفي هذا المجال، فإنه لمما يسهل العمل أن يقوم القاضي بدراسة القوانين الجديدة والتأشير على القوانين القديمة التي ألغتها أو عدلتها القوانين الجديدة على نحو يسهل له معرفة النصوص التي لا تزال على قيد الحياة، ويتجنب إصدار أحكام إستناداً الى قوانين تم إلغاؤها أو تعديلها، بحيث ينشىء مكتبة مرجعية من النصوص خاصة به. ويمكن أن يؤدي التعاون بين القضاة الى تحسين النتائج في هذا المجال.

3. ينبغي على السلطة القضائية أو الإدارة القضائية عموماً ملاحظة أن التخصص لدى القضاة يؤدي الى تقاض أسرع ونتائج أفضل. ويمكن أن يتحقق هذا عن طريق الغرف القضائية، فتكون هناك غرفة مدنية وغرفة تجارية وغرفة جزائية وغرفة عقارية وغرفة عمالية ... الخ. إن التقاضي الذي يقوم على اعتبار القاضي كلية حقوق متحركة، وعليه أن يفصل في كل أنواع الدعاوى، من الطبيعي أن يكون تقاضياً بطيء الإنجاز، ضعيف النتائج، تتناقص فيه الأحكام العادلة مع زيادة تراكم العمل بتشعبات لا تستطيع قدرات القاضي أن تتجاوب معها.

وتحقيقاً لهذا الطلب، فإنه يمكن إجراء إحصائية تبين معدل القضايا من التخصصات السابقة على مدى السنوات الأخيرة من أجل تحديد عدد القضاة الذين يمكن تخصيصهم لكل حقل وإجراء توزيع القضاة على التخصصات تبعاً لذلك.

4. هناك ظاهرة عامة أصبحت تسيطر على التقاضي في الأردن ومن شأن هذه الظاهرة التأثير سلبياً على تحقيق العدالة فيما يصدر عن القضاء من أحكام. وتتمثل هذه الظاهرة في أن نسبة عالية قد تصل الى 90% من الدعاوى التي تفصل فيها محاكم الدرجة الأولى، ويتحقق فيها نصاب القيمة المالية، تصل الى محكمة التمييز، لتنظر تدقيقاً لا مرافعة. وأمام هذا العدد الكبير من القضايا التي توزع على قضاة التمييز، يكون على كل قاض، من الناحية العملية، أن يصدر الحكم في القضايا التي يتم تسليمها له، وبعد ذلك يتم توقيعها من الأربعة قضاة الآخرين في هيئة ذلك القاضي، دون دراسة أو معرفة منهم لما في تلك القضايا، وذلك في مقابل توقيع هذا القاضي للزملاء الأربعة على ما يصدرونه من أحكام في قضاياهم.

وكان من نتيجة هذا الحال، أن اختفت المرافعات الشفوية كما اختفت المداولة بين القضاة، وذلك على الرغم من أن هناك خمسة قضاة موقعين على الحكم باعتباره صدر عنهم !!

ولعل من أسباب وصول العديد من قضايا البداية الى التمييز على النحو السابق، هو مواقف من يمثلون الإدارة العامة والمال العام، ومنهم المحامي المدني العام، النائب العام في المحافظات، مقدر ضريبة الدخل، مدعي عام الجمارك، مدعي عام الجنايات الكبرى، مدعي عام أمن الدولة، مدعي عام محكمة الشرطة ... الخ. فأي واحد من هؤلاء لا يتردد في إيصال الدعوى الى محكمة التمييز خوفاً من المسؤولية. ولذلك، فحتى ولو كان ممثل الإدارة من هؤلاء قانعاً من الناحية الشخصية بعدالة موقف الخصم وسلامة الحكم، فقد جرى التقليد ثم استقر الآن على إيصال الأمر الى محكمة التمييز، تحسباً لأي احتمال لإقامة مسؤوليته عن تقصير أو تقاعس في الدعوى. ويشجع ممثل الإدارة على ذلك، إن

الإدارة تتمتع بإعفاء من دفع الرسوم، فلا يخسر هذا الممثل من جيبه شيئاً إن قام بالتمييز، بل على العكس من ذلك، فهو بالتأكيد يحقق مصلحة شخصية له من حيث تجنب احتمال المساءلة.

ومن خلال معلومات شفوية ذكرت أمامي، فإن أكثر من 60% من القضايا التي تصل الى محكمة التمييز يرجع السبب فيها الى أن التمييزات التي يقدمها ممثلو الإدارة معفاة من الرسوم، في حين أن الطرف الآخر في تلك التمييزات قد يفكر طويلاً قبل تقديم التمييز ودفع الرسوم والنفقات.

وأعتقد أن مثل هذا الأمر يحتاج الى العلاج من قبل السلطة القضائية والوصول فيه الى حل مناسب.

عاشراً: ضرورة تفعيل التفتيش القضائي وتنشيط دوره. وهذا يقتضي زيادة عدد المفتشين من ناحية، وترتيب الآثار القانونية على تقاريرهم حتى يكون للتفتيش فاعليته وجدواه.

حادي عشر: وبالنظر الى أن الدعوى، والتقاضي عموماً لا يتم إلا بوجود محامين يشكلون القضاء الواقف، فإن علاج موضوع تدريب المحامين ينبغي أن تكون له ذات أهمية تدريب القضاة. وهنا ينبغي أن نعلم أن أسلوب تدريب المحامين على النحو الذي كان يجري خلال السنين الفائتة لم يعد مجدياً، وقد شعر مجلس نقابة المحامين بهذا الوضع وعمل ولا يزال يعمل على أن يكون أسلوب التدريب مؤسسياً. ومن هذا المنطلق، فإني أقترح ما يلي:

أ. العمل على أن يصبح المعهد القضائي معهدا لتدريب القضاة والمحامين. ويمكن في هذا الصدد مناقشة الترتيبات والخطوات في اجتماع يعقده مجلس الإدارة لهذه الغاية، والوصول الى نتائج

ب. تفصيلية بشأنه بالتعاون مع نقابة المحامين ثم وضع التشريعات اللازمة لذلك.

ت. وحتى يتم إنشاء معهد لتدريب فريقي القضاء، الجالس والواقف، فإنني أقترح على معاليكم الموافقة على النظام المؤسسي المقترح لتدريب المحامين من خلال النقابة، أثناء الفترة الانتقالية، علماً بأن هذا النظام موجود لدى ديوان التشريع.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام،،،

المحامي

الأستاذ الدكتور محمد الحموري

المبحث الثاني

اقتراحات للإصلاح مقدمة الى لجنة الأجندة الوطنية :
الأجندة الوطنية، ماذا تعني وما هي عوائق تطبيق ما تعني

تمهيد:

صاحب إنشاء لجنة الأجندة الوطنية، تهليل كبير ودعاية غير مسـبوقة مـن وسـائل الإعـلام الرسمية وغير الرسمية، وارتفع سقف التوقعات عند الناس بجدية الرغبة الرسمية بالإصلاح واتساع نطاقه. ومن هذا المنطلق، سعدت بإشراكي في عضوية لجنة التشريع والعدل. لكنـي فوجئت حقاً وقتها عندما أعلمني معالي الـدكتور باسـم عـوض الله، الـذي عمـل مستشـاراً خاصاً لجلالة الملك ثم رئيساً للديوان الملكي، وكان وقتها وزيراً للماليـة، أن وضْـع اسـمي في اللجنة أخذ جـدلاً كبـيراً بـين أصـحاب القـرار. وقـدّرت أن هنـاك مـن اعـترض عـلى إشراكي باللجنة، وبالنظر إلى أني نشرت العديد من الدراسات حول الجوانب المختلفة التي يحتاجها الإصلاح، فقد استنتجت من وضع اسمي في اللجنة، رغم الجـدل الـذي أعلمنـي بـه معـالي الوزير، أن دراساتي في الموضوع ستكون ذات فائدة. وكان لا بد لي بعد ذلك أن أتوجس من عدم دعوتي للإجتماعات الثلاثة الأولى التي عقدتها اللجنة، وعلمـتُ بـالاجتماع الرابـع مـن أحد الزملاء عندما سألني لماذا تعتـذر عـن الحضـور، كـما هـو وراد في المحـاضر. وبالفعـل حضرت الاجتماع الرابع، ترجيحاً مني لوجود إرادة جادة للإصلاح، وقدمت المـذكرة التاليـة إلى اللجنة بتاريخ 2005/6/5، وساهمت بحـرارة في المناقشـات وبلـورة الاقتراحـات. ولكـن تبين لي، مع الأسف، أن الأمر خلاف ما توقعت، كما سنرى لاحقاً.

معالي مقرر لجنة التشريع والعدل المحترم

الزملاء أعضاء اللجنة المحترمين

تحية طيبة وبعد،

عندما حضرتُ الاجتماع الرابع الذي عقدته اللجنة، أعلمتكم والزملاء الأعضاء، بأنه لم يقم أحد بدعوتي الى الاجتماعات الثلاثة الأولى، رغم أن المدون في المحاضر هو أنني اعتذرت عن عدم الحضور. وقد أدى عدم حضوري، الى أن أخذت الوقت المناسب لطرح وجهة نظري خلال الاجتماع الرابع، ولقي ما طرحت تثنية وموافقة صريحة عليه من عدد من الزملاء، وتأييداً من عدد آخر من الزملاء من خلال إيماءاتهم بالموافقة على ما طرحت. ولقد أبديت رغبتي في الاكتفاء بما قلته شفوياً ودون تقديم ورقة، وذلك إنطلاقاً من موافقة معاليكم والزملاء على طلبي بإدراج كافة المسائل الجوهرية التي طرحتها، في الورقة التي سوف تخرج بها اللجنة المصغرة المشكلة لهذا الأمر. لكني في الاجتماع الخامس، وجدت أن هناك إيجازاً منسوباً الى ما قلت، لا يعبر عما طرحت، وأن هناك مسائل جوهرية قد تم التجاوز عنها.

ومن أجل ذلك، فإني أقدم الى اللجنة الكريمة هذه الورقة التي توضح وجهة نظري، وأقول:

تابعتُ بعناية ودراسة مركزة طروحات جلالة الملك عبدالله الثاني بخصوص الأجندة الوطنية، كما تابعت خطبه وتصريحاته ومقابلاته الصحفية المتعلقة بهذا الموضوع، وأستطيع أن أستخلص بثقة أن الأجندة الوطنية التي طرحها جلالة الملك تعني ما يلي:

- مزيداً من الحريات للشعب الأردني.
- اعتبار النهج الديمقراطي ومشاركة المواطن في الحكم أحد الأعمدة الأساسية في مسار الدولة الأردنية.
- تطبيق مبدأ سيادة القانون دون استثناء أحد من الخضوع له.

- ضرورة تحقيق التنمية السياسية والاقتصـادية والإداريـة والاجتماعيـة والتعليميـة كغاية أساسية لسلطات الدولة كافة.
- التحقيق الفعلي لسـلامة التشريـعات، وكـذلك لاسـتقلال القضـاء ومرفـق العـدل، إنطلاقاً من النص الدستوري أن القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم لغير القانون.

ومن الناحية التأصيلية، فإن الأهـداف والغايـات السـابقة جميعـاً يمكـن أن تسـكن تحـت عنوان رئيسي كبير وهو **"تطبيق أحكـام الدسـتور نصـاً وروحـاً"**. ذلـك أن الدسـتور الأردني بجميع نصوصـه، يتحـدث عـن موضـوعين أساسـيين: أولهـما: حقـوق وحريـات الأردنيـين، وثانيهما: سلطات تمـارس اختصاصـات في صـورة واجبـات ومسـؤوليات، مـن أجـل حمايـة ورعاية حقوق الأردنيين وحرياتهم، ومن ثم فإن تحقيق الأهداف والغايات السابقة يشكل أمراً يستوجبه تفعيل نصوص الدستور الذي يسـتظل بأحكامـه الأردنيـون منـذ عـام 1952 حتى يومنا هذا.

ومما يجدر ذكره هنا، أن مواد الدستور من (5 ـ 23) التي تتحدث عن الحقوق والحريات، قد أوجبت أن يكـون تنظـيم هـذه الحقـوق والحريـات وممارسـتها، مـا عـدا حـق إنشـاء الأحزاب والجمعيات، بمقتضى قوانين تصدر لهذه الغاية. وقد أُخـذت المـواد المـذكورة عـن دساتير أعرق الديمقراطيات المعاصرة في العالم.

ولقد استقر في النظرية والتطبيق في الـديمقراطيات المعـاصرة، أنـه لا يجـوز لأي قـانون أن يفرغ الحقوق والحريات الدستورية من مضمونها أو ينتقص منها، تحـت ذريعـة التنظـيم القانوني لها. وجاء هذا الاستقرار الذي مضى عليه أكثر من قرن من الزمـان، نتيجـة تصـدي القضاء في تلـك الـديمقراطيات، لكـل قـانون يستشـعر منـه أن فيـه اعتـداء عـلى الحقـوق والحريات المذكورة، حتى أصبح من الطبيعي عند السلطات التشريعية في تلـك الـدول، أن ترد أي قانون ينطوي على الاعتداء المذكور، إنطلاقاً من سوابق قضائية تراكمت عـلى مـدى أكثر من قـرن سـبق الاسـتقرار المـذكور، وأنـارت الطريـق الدسـتوري والقـانوني للسـلطتين التنفيذية والتشريعية. وحتى حالة الضرورة التي تتذرع بها

الحكومات من أجل ممارسة سلطات استثنائية تبرر لها المساس بالحقوق والحريات، فقد ضبط القضاء بأحكام جريئة منتمية، مفهوم الضرورة وشروطها منذ أكثر من قرنين في بريطانيا وقرن ونصف في أمريكا، وشكم الحكومات وأوقفها عند حدود لا تستطيع أن تتخطاها في هذا المجال. ولقد أدى الاستقرار والضبط المذكورين الى انطلاق العقل في الميادين كافة، ليبني في مجالات الاقتصاد والمال والتعليم والرفاه والسياسة والاجتماع وغيرها، دون أن يكون هياباً من خوف، ليعمل في ظل تشريعات ناضجة ومدروسة، واثقاً من سريان مبدأ سيادة القانون على الكافة، بحراسة قضاء مستقل ينطلق من قاعدة أن العدل هو أساس الحكم، وسلطات تشريعية تمثل المواطنين حق تمثيل، محصنة من الضغط أو الاستمالة من قبل السلطات التنفيذية، وحكومات أساس وجودها في السلطة إبتداءً أو استمرارها فيها، تمتعها بثقة ممثلي الأمة التي هي مصدر جميع السلطات وكفاءاتها وبرامجها التي تحدث التقدم كل يوم، من خلال ممارسات نظيفة شفافة للسلطة، تتغيا المصلحة العامة بعيداً عن المحسوبية ومنطق الانتفاع والتنفيع، وتخضع للمساءلة وفقاً لقاعدة تلازم السلطة والمسؤولية التي جعلتها الدساتير ركناً جوهرياً من أركان الديمقراطيات المعاصرة.

أما في الأردن، فرغم عراقة النصوص الدستورية في مجال الحقوق والحريات، ونضج هذه النصوص ورحابتها، إلا أن أمرها يختلف بشكل جذري في التطبيق، عمّا حظيت به في التطبيق مثيلاتها من نصوص الدساتير التي تم أخذها عنها، فكانت المحصلة هي ما نشكو منه اليوم وما نسعى لعلاجه.

وأعتقد أن جلالة الملك، وهو يعلم بمماثلة نصوص دستورنا، الذي يشكل الأساس في المسيرة والمسار، لنصوص الدساتير في الديمقراطيات المعاصرة، ويعلم أن نسبة الحاصلين على الشهادات الجامعية والشهادات العليا في الشعب الأردني تزيد عما هو موجود من هذه النسبة في بعض الدول المتقدمة، فمن حقه أن يتساءل عن أوجه الخلل عندنا وأسبابه، ويطرح شعار الأجندة الوطنية، لتتشكل لجنة لكل محور من

محاورها، من أجل وضع خطة وطنية لتنقل الأردن نقلة نوعية على الأصعدة كافـة، خـلال السنوات العشر القادمة.

وكمحاولة مني لوضع بعض من تشخيص تفصيلي لمحصلة ما نحـن عليـه الآن ومـا ينبغـي علاجه، أقول:

1. إن العديـد مـن حكوماتنـا حتـى خـلال العهـد الـذي أصـبح يطلـق عليـه العهـد الديمقراطي، ظلت مسكونة بالعقل العـرفي، الـذي كانـت تمـارس فيـه الحكومـات التي سبقتها سلطات استثنائية أساسها تعليمات الإدارة العرفية ووسيلتها القرارات العرفية. وعلى الرغم من إلغـاء تعلـيمات الإدارة العرفيـة وإنتهـاء مرحلـة إصـدار القرارات العرفية التي كان لها صفة السمو على القوانين العادية، وكانـت محصـنة من الطعن فيها أمام القضـاء، وترتـب عـلى ذلـك أن توقـف نمـو أحكـام قضـائية تتصدى لسلوك الحكومات، وتشكل سوابق قضائية للإسترشـاد بهـا خـلال المراحـل اللاحقة، نقول، رغم الإلغاء المذكور، فإن العديد من الحكومات اللاحقة للمرحلـة العرفية، بدت مرتبكة وغير قادرة على التعامل مع بـدايات المرحلـة الديمقراطيـة، لأنها لم ترث من سابقاتها من الحكومات تقاليد ديمقراطية أو سلوكيات ديمقراطية لتتـأثر بهـا، وبالتـالي لم يكـن بمقـدورها إرسـاء مثـل تلـك القواعـد والتقاليـد والسلوكيات، ليتتابع البناء من قبل من يليها من حكومات.

2. وأمام ما سبق، فقد صبرت الحكومات ذات التكوين العرفي والعقـل العـرفي، عـلى شدة اندفاع مجلس النواب الحادي عشر، ومحاولاته الجادة في فرض حياة برلمانية ديمقراطية سليمة، تراقـب الحكومـات وتحاسـبها بلغـة برلمانيـة رصـينة، وتحـاكم نصوص مشروع كل قانون يأتيها مـن الحكومـات مـن أجـل أن يحظـى بالسـلامة الدسـتورية شـكلاً ومضـموناً. وأدى الصـبر الى تراجـع تكتـيكي مـن قبـل تلـك الحكومات، من أجل أن تستجمع قواتها ومن ثـم لتـنقضّ عـلى التجربـة الوليـدة وتقتلها في مهدها. وكان الانقضاض في صورة حل مجلس النواب

الحـادي عشرـ قبـل أوانـه عـام 1993، وبعـد هـذا ضـمان عـدم دخـول مثـل شخصيات المجلس الحادي عشر الى مجلس النواب، وذلـك عـن طريـق تشرـيع قانون انتخاب مؤقت هو قانون الصوت الواحد. وفاز الصـابرون بعـد صـبرهم، لينطلق العقل العرفي من عقاله مجدداً، وليبدأ مرحلة السـعي الجـاد للسـيطرة على مجلس النواب المنتخب، وتفصيل شقيقه مجلس الأعيان على المقاس الـذي يناسب الحكومات، دون أي مانع عند تلك الحكومات من تغييب مجلس الأمـة كاملاً، بتعطيل الحياة النيابية الى أجل غير مسمى، وممارسـة حكومـات العقـل العرفي لسلطات استثنائية من خلال قوانين مؤقتة بدلاً من القرارات العرفية، ثم بعد ذلك الإنعطاف الى القضاء لاختراق استقلاله بوسائل وسبل شتى، حتى ولـو أدى الأمر الى البطش بالقضاة لإرهاب من تسول له نفسـه مـن الآخـرين عـدم طاعة الحكومـات، ولتصـبح المواقـع القياديـة في القضـاء تـأتي وتـذهب بـإرادة الحكومات.

3. وبعـد أن اسـتكملت الحكومـات الإنجـاز السـابق في التسـلط عـلى مـا عـداها، والسيطرة على السلطتين التشرـيعية والقضـائية، اسـتدارت الى الدسـتور وجعلتـه دمية في يديها، تعبث فيها كيف تشاء، دون خشية مـن أحـد، أو رهبـة مـن يمـين أقسمته **"بالمحافظة على الدستور"**. وعلى سبيل المثال لا الحصر:

أ. فالمادة (68) من الدستور التي تجعل مدة مجلس النـواب أربـع سـنوات شمسية، وتستوجب بقاء المجلس حتى يتم انتخاب مجلس جديد، أصبح لا قيمة لها عند الحكومات، ويشهد عـلى ذلـك أن الحكومـات لم تسـمح لأي واحـد مـن مجـالس النـواب الثلاثـة السـابقة عـلى المجلـس الحـالي، باستكمال مدته.

ب. وإذا كانـت المـادة (74) مـن الدسـتور تسـتوجب ذكـر السـبب لقيـام الحكومة بحل مجلس النواب، حتى لا يتم حـل المجلـس لـنفس السـبب مرتين، فإن الحكومات تجاهلت المادة المذكورة، وحلت مجالس

النواب الثلاثة السابقة على المجلس الحالي تباعاً، دون ذكـر السـبب، تماماً وكأن المادة الدستورية واردة في دستور آخر غير الدستور الأردني.

جـ. أما تأجيل الانتخابات النيابية التي تستوجب الفقرة (4) من المـادة (73) من الدستور أن يكون لقوة قاهرة تمـر بهـا الـبلاد، فقـد اسـتهترت بعـض الحكومـات بعقـول الأردنيـين وقالـت، إن إعـداد الجـداول والبطاقـات الانتخابية التي نصت عليه في قـانون الانتخـاب المؤقـت الـذي هـو مـن صنعها، تشكل القوة القاهرة المطلوبة، وذلك رغم أن الحكومـة تعلـم أن السبب الأساسي لوضـع الفقـرة (4) المـذكورة في الدسـتور، هـو الاحـتلال الإسرائيلي للضفة الغربية، وأن هـذه الفقـرة جـاءت لتأجيـل الانتخابـات حتى لا تتم في الضفة الشرقية وحدها، ويُحمل الأمر وكأنه تخـلي الدولـة الأردنية عن الضفة الغربية التي يتعـذر إجـراء الانتخابـات فيهـا بسـبب الاحتلال.

د. وبالنسبة للنصوص الدستورية المتعلقـة بحريـة الـرأي والقـول والكتابـة، وحرية الصحافة والطباعة والنشر، فإن القوانين التي أصـدرتها حكومـات بعينها، قد انطلقت من عقل عرفي ينتمي الى القرون الوسطى، وتجاهلت وجود النصوص الدستورية المذكورة ومضامينها، وشهد الأردنيون صـحافة ووسـائل إعـلام يجـز فيهـا مقـص الرقيـب عنـق الحقيقـة، وذلـك أخـذاً بالأحوط حتـى لا تغضـب عليـه الحكومـات. وكانـت النتيجـة أن غـدت وسائل الإعلام وسـائل إعـلان لمزايـا الحكومـات ومنـبراً للمـديح والإطـراء والتعظيم يتسابق عليه حملة المباخر بأجر مدفوع أو موعود.

4. ومن ناحية أخرى، فأمام سرعـة تبـديل الحكومـات، وفي غيـاب خطـة أساسـية في مجالات السياسة الداخلية، وما تستوجبه من عمل في الميادين كافة،

بحيث تكمل كل حكومة مشوار سابقتها انطلاقا من هذه الخطة، فقد استحوذ العقل الأمني على الملف السياسي في العديد من الأمور، وفقدت الحكومات استقلالها أمام العقل الأمني الذي أصبح الأمين والمأمون على تحديد المسارات والتوجهات، وتسمية أشخاصها وفقاً لمعيار موالي أو غير موالي، وغدت الحكومات تفكيراً وسلوكاً وأداءً، صدىً لما يريده الأمني ويراه. صحيح أن دور الأمني في حفظ الأمن والمحافظة على النظام هو دور أساسي في الدولة، لكن هذا يستوجب أن يكون هذا الأمني، بحكم تكوينه الذهني وتخصصه ودوره، مقوداً للسياسي وليس العكس. ومن حيث الواقع، فإن الأمني، مع مزيد الأسف، قد تجاوز كل الحدود في الدخول على الحقوق والحريات، إعتقاداً منه بأن المصلحة تقتضي ذلك، وأصبح وحده هو الذي يقوم بتحديد ما تعنيه المصلحة وتحديد المدى الذي له فيه الحق أن يمارس سلطاته، حتى أصبح الشائع عند الأردنيين أن فلان الأمني يعين وزراء ومسؤولين في الدولة كما يريد. بل إن هذا الأمني وصل في تفكيره وممارسة سلطانه، الى الحد الذي يكشف فيه أحد رؤساء محكمة العدل العليا السابقين، أن المسؤول الأول في أكبر جهاز أمني في وقته، اتصل به وطلب منه أن يعرض على الجهاز مسودات الأحكام القضائية التي سوف تصدرها المحكمة في بعض الموضوعات، من أجل توجيه المحكمة الى الحكم الذي ينبغي إصداره تبعا للمصلحة التي يراها الجهاز !!، دون أن يعني النص الدستوري الذي يفرض استقلال القضاة شيئاً عند هذا المسؤول.

5. بل إن الحكومات، والتساؤل يفرض نفسه حول مدى دور الأمني في ذلك، أصبحت تستعين بالمجلس العالي لتفسير الدستور، لإعطاء تفسيرات لنصوص الدستور تخدم توجهات تلك الحكومات، عندما يثور الشك في السلامة الدستورية لتلك التوجهات، حتى وصل الحال الى أنه بعد ما وقّع قاضيان من أعلى قضاة الدولة تفسيراً لنصوص دستورية يعارض توجهات الحكومة على نحو فيه تأصيل وتسبيب قانوني ودستوري، وتبين أن هذا التفسير المعارض

لتوجهـات الحكومـة يحـول دون إصـدار القـرار التفسـيري الـذي يناسـب تلـك الحكومـة، تراجـع القاضـيان، إذ مـا إن مضـت بضـعة أشـهر عـلى هـذا القـرار التفسيري، حتى وقّع القاضيان ذاتهما عـلى قـرار تفسـيري آخـر لـذات النصـوص الدستورية يتعارض كلياً مع التفسير السابق، من أجل أن يتفق القـرار التفسـيري الجديد مع توجهات الحكومة، دون أن نقرأ في هذا القـرار الجديـد سـبباً واحـداً لتغيير المواقف !!

6. وإذا كانت كافة المحاور في الأجندة الوطنية التي نسـعى إليهـا، سـوف تـترجم الى تشريعات وقرارات، وأن القضاء سـوف يمـارس دوره في الرقابـة عـلى مشرـوعيتها، فلننظر في توجهات محكمة العدل العليا خلال السـنوات الأخـيرة، لنتسـاءل بعـد ذلك عن تفسير مقبول قانوناً وعقلاً لهذه التوجهات:

أ. منـذ 1992/3/25، وهـو تـاريخ العمـل بقـانون محكمـة العـدل العليـا الجديد، حتى نهاية عام 2004، أصدرت المحكمـة العليـا (2957) حكـماً. ومن يدرس بعناية الأحكام التي لها علاقة بموقف الحكومات في عدد من المسائل ذات الصلة بالحقوق والحريات العامـة وموضـوع الديمقراطيـة، مستخدماً وسائل البحـث العلمـي القـانوني ومنهجيتـه، يقـف مشـدوهاً فاغراً فاهه أمام النتائج:

فمن ناحية، نجد أنه في الدعاوى المرفوعة لإبطال القرارات الصـادرة عـن الحكومة في المجالات سابقة الذكر، فإن نسبة الأحكـام التـي قـررت فيهـا محكمة العدل العليا رد الدعاوى المذكورة أصبحت في تزايد سنوي كبـير، حتى بلغ السيل الزُبى، مـما دفـع المشـتغلين بالقـانون وبالسياسـة الى أن يطلقوا على محكمة العدل العليا اسماً يتجاوب مع رد تلك الدعاوى.

ومن ناحية أخرى، فإن مـن يـدرس الأحكـام الصـادرة في الـدعاوى التـي تطعن بقرارات مستندة الى قوانين مُدعىً بمخالفتها للدستور، لا يجد

سوى قرارات برد هذه الدعاوى، وكأن جميع القوانين عندنا، بما في ذلك القوانين المؤقتة، تخلو من أية شبهة بمخالفة دستورية.

ومن ناحية ثالثة، فإن الأحكام الصادرة في الدعاوى التي تطعن بعدم السلامة الدستورية للقوانين المؤقتة، لافتقاد إصدارها الى توافر حالة الضرورة التي لا تحتمل التأخير، وتطلب وقف العمل بهذه القوانين، نقول إن هذه الأحكام أصبحت عبئاً على النظام القانوني وعلى المشتغلين بالقانون في الأردن، حتى أن طلاب الصف الثالث في كليات الحقوق عندنا، أصبحوا في شك كبير في اعتبار القانون الإداري والقانون الدستوري وعلم التقاضي، لها صلة بالعلوم المنضبطة ذات المعايير الواضحة. وتفصيل ذلك ما يلي:

= أصدرت الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا خمسة أحكام في خمس دعاوى، كل واحدة منها تطلب وقف العمل بالقانون المؤقت، إنطلاقاً من أن القانون المطعون فيه، "لا تستوجبه اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير".

وحددت المحكمة بهيئتها العامة مدلول الضرورة بأنه:

> **"نشوء خطر جسيم يتعذر مواجهته بالطرق القانونية العادية، كالحرب والكوارث والفتن الداخلية التي تنشأ فجأة وتستوجب مجابهة سريعة لئلا ينتشر خطرها فتهدم كيان الدولة."**

وهذا التعريف لحالة الضرورة، الذي يعكس ما تقرره المادة (1/13) من الدستور الأردني، يجمع عليه القضاء والفقه العربي، والفقه والقضاء في كل من أمريكا وبريطانيا وفرنسا وجميع دول الديمقراطيات المعاصرة.

ب. وبما أن تحديد مدلول الضرورة الذي صدر عن الهيئة العامة لمحكمة العدل العليا يصبح ملزماً للهيئات العادية اللاحقة، حتى ولو تضمنه حكماً واحداً، فإن تواتر التعريف المذكور في أحكام خمسة صادرة عن الهيئة العامة للمحكمة، يزيد في إلزام الهيئات العادية اللاحقة به، ولا يترك أمام هذه الهيئات أي مجال للخروج عليه.

= ولكن ما إن مضى بعض الوقت على إصدار هذه القرارات حتى وقع بطش الحكومة بالقضاء، أو كما يسميها القضاة مذبحة القضاء، وبأسلوب مهين.

وكان من الطبيعي عند الباحث القانوني المتابع لما يجري، أن يربط بين المذبحة المذكورة وبين الأحكام اللاحقة عليها التي أصدرتها المحكمة العليا في دعاوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة، لعدم توافر حالة الضرورة لإصدارها وفقاً للتعريف سابق الذكر، وبالتالي عدم دستورية هذه القوانين.

فمنذ ذلك الوقت صدر الكثير من القوانين المؤقتة، حتى أن حكومة واحدة، أصدرت (220) قانوناً مؤقتاً، بما فيها قوانين الخلع، والأيتام، والشباب، والبيطريين، وغيرها الكثير من القوانين المماثلة التي اعتبرتها الحكومة قوانين ضرورة. وتتابعت دعاوى الطعن بالقوانين المؤقتة من أجل وقف العمل بها، لانعدام حالة الضرورة التي تستوجب إصدارها.

وكان أمام محكمة العدل العليا أحد سبيلين:

السبيل الأول: الدخول على موضوع القانون لفحص مدى الضرورة التي استوجبت إصداره، وعندها ستجد المحكمة نفسها ملزمة بتطبيق التعريف الذي

سبق أن قررته الهيئة العامة وفقاً لما أسلفنا، وبالتالي ستكون مضطرة لإصدار الحكم بوقف العمل بالقانون المؤقت المطعون فيه، لعدم توافر الشروط الدستورية اللازمة لإصداره.

السبيل الثاني: هو أن ترد الدعوى شكلاً، من أجل أن تتجنب الدخول على موضوع القانون.

وبفحص الأحكام التي أصدرتها المحكمة منذ منتصف عام 1998 حتى يومنا هذا في موضوع القوانين المؤقتة، نجد أن المحكمة قد حكمت برد جميع الدعاوى شكلاً، وتجنبت الدخول على الموضوع.

ورد الدعاوى شكلاً يكون مرة لانعدام مصلحة الطاعن، وأخرى تردها لانعدام الخصومة، وثالثة تردها لعدم الاختصاص ... وهكذا دواليك في جميع الدعاوى.

7. ولقد كانت المحصلة لما سبق أن تستشعر الحكومات ذاتها، وتصدر ما تشاء من القوانين المؤقتة نوعا وعددا، وأن تغتصب سلطة التشريع، وتتسلط على الحقوق والحريات، إنطلاقاً من عقل عرفي يستخدم القوانين المؤقتة بدلاً من القرارات العرفية.

= فهل ما جرى، كان صدفة، أو كان غير ذلك؟

وحتى يكون الاستخلاص واقعياً، فإني مع غيري نتساءل:

+ ماذا يعني أن يغير قاضيان من أعلى وأقدم قضاة الدولة تفسيرهما لنص دستوري وفقا لما أسلفنا، خلال بضعة أشهر، ليصبح التفسير متفقاً مع توجه الحكومة؟

+ ماذا يعني ما يرويه أحـد رؤسـاء محكمـة العـدل العليـا عنـدما قال: اتصل بي المسـؤول الأمنـي يطلـب عـرض مسـودة الأحكـام القضائية على دائرته قبل إصدارها؟

هنا أترك الإجابة لنباهة كل منكم!!

أما أنا، فلا أملك إلا أن أقول:

وفي النفس حاجات وفيك فطانة سكوتي بيان عندها وخطاب

وأمام مـا سـبق نتسـاءل، هـل في ظـل هـذه الظـروف، نسـتطيع إنشـاء محكمـة دستورية عليا كما نتمنى يتولى قضاتها العمل بحرية واسـتقلال كـاملين. إن فكـرة المحكمة الدستورية التي نادى بها الميثاق الوطني فكرة رائدة، لكـن الخشـية كـل الخشية، أن تصبح أسيرة رغائب الحكومات، وتفرغ ما تبقـى مـن مـواد الدسـتور من المدلولات والمعاني التي شرعت من أجلها.

8. أما لماذا وصلنا الى هذا الحال؟ فإنني أقول بأمانة:

باعتقادي أن السبب الجوهري هو:

= أن هنـاك حكومـات قبلـت عـلى نفسـها أن تمـارس في مجـال الحريـات الدستورية سلطة شكلية فحسب.

= أما موضوعياً، فإن صاحب السلطة الفعلية هو عقل أمني عرفي، اسـتحوذ عليها، وأصبح يضع على لسان الحكومات ما يريد، لتنطق به عـلى النحـو الذي يريد.

= وعند انكشاف الخطأ وتذمر الناس، فإن هذه الحكومات:

+ لا تستطيع الاعتراف بأن دورها كان شكلياً، وأنها لا تملك من أمرها أمام الأمني شيئا.

+ كما لا تستطيع محاسبة الأمني الذي استحوذ على ملف الحريات والملف السياسي.

وكمحصلة لهذا الواقع، فإن الحكومات تأخذ بالدفاع عن نفسها دفاعاً لا يقنع أحداً، رغم تكريس الساعات تلو الساعات من برامج الإذاعة والتلفزيون لتسويق نفسها وتسويق ما يصدر عنها، وتلميع صورتها وصورة فرسانها، واستخدام تجار الفتاوى القانونية وبائعي المدائح والتبريرات لذلك، حتى وصل الحال بواحد من القانونيين كان يحظى ببعض الاحترام من زملائه، حداً أفتى فيه أمام الشعب الأردني كله، من خلال برنامج أذاعه التلفزيون، أنه يجوز للحكومة أن تصدر قانوناً مؤقتاً يحتوي على نصوص تعطل بعض نصوص الدستور!!! وبعد ذلك لا تنسى تلك الحكومة، تقديم الموقع المناسب والامتيازات لهذا القانوني، وتحميل الخزينة ودافعي الضرائب ثمن التسويق والتلميع. وأما بالنسبة للمواطنين فرغم كل التسويق والتلميع المذكور، فإنه ما إن يمضي عام على تشكيل الحكومة حتى يفقد هؤلاء المواطنون الثقة بها ويأخذوا في انتظار رحيلها وإحلال غيرها مكانها، فلعلها تكون أفضل، ولا يزال المواطن ينتظر ليحظى بوجود حكومة يتبين أنها فاضلة. لكن القوانين ومشاريع القوانين التي لا زالت تخرج من بين يدي الحكومات تشكل صدمة للمواطن، والأمثلة على ذلك حديثة:

= **فقانون الاجتماعات العامة هو قانون عرفي يفرغ الحريات الدستورية من مضمونها،**

= ومشروع قانون النقابات، نصف مواده مخصصة لتفكيك الجسم النقابي والنصف الآخر يتكون من مواد تتحدث عن كيفية معاقبة النقابي،

= ومشروع قانون الأحزاب السياسية هو مشروع عرفي ينتمي الى القرون الوسطى:

وعلى سبيل المثال، فقد نص على جرائم عقوبة الواحـدة منهـا سـنة، ومـن هذه الجرائم:

+ عدم تقيد الحزب بمبدأ التعددية السياسية في الفكر والرأي.
+ عدم اتباع الحزب للأساليب الديمقراطية.

ومثـل هـذه الجـرائم التـي تستعصي عـلى التحديـد، ولا يعرفهـا العقـل القانوني أو السياسي في العصر الحـديث، تجعـل القـانون الـذي يحتويهـا، وصمة عار في جبين النظام القانوني لأي دولة يصدر فيها.

لقد طال انتظار الأردنيين لرؤية حكومات لا تتحرك بتوجيـه مـن عقـل أمنـي، ولا يسيطر على سلوكها عقل عرفي، ولا تستخدم القوانين المؤقتة كبديل عن القـرارات العرفية، كما طال الانتظار لوجود حكومات تحترم استقلال القضـاء ولا تعتـبر كـل نائب بمفرده أقلية فتتعامل معه بأسلوب الترغيب والترهيـب لتسـيطر عليـه مـن أجل أن تذهب بفاعلية مجلس النواب كرقيب عليها.

= أن المواطن لا يخشى مـن السـلطة القضـائية المسـتقلة ولا مـن السـلطة التشريعية،
= لكنه يخشى الحكومات: فهي التي تنتهـك مبـدأ سـيادة القـانون، ومبـدأ المشروعية، واستقلال القضاء، كما أنها تغيّب السلطة التشريعية.
= لقد أدرك جلالة الملك المفارقات التي أدت الى هذا الحال الذي يعاني منه الأردنيـون، وأعتقـد أنـه قـام بـالتغييرات الأخـيرة وطـرح فكـرة الأجنـدة الوطنية إنطلاقاً من ذلك.
= إنني أعرف رئيس الحكومة وأعرف عدداً لا بأس فيه من طاقمه الوزاري، وأعقد آمالاً كبيرة على قدرتهم في استعادة ملف الحريات،

وبشكل عام الملف السياسي، من بين يدي المطبخ الأمني، وبعـدها ليكـون الأمني مقوداً للسياسي،

إنني على ثقة كبيرة بأن هماً كبيراً يقع على عاتق القائمين عـلى الأجنـدة الوطنيـة، سـواء لجنتهـا العليـا أو لجـان محـاور الأجنـدة، ويتطلعـون الى ضـبط سـلوك الحكومات، وتشديد الرقابة عليها وعلى أجهزتها التي تغولت على الحريات.

9. وعلى هذا، فإنه إذا كان على الأجندة أن تقـوّم اعوجـاج سـلوك الحكومـات، فـإن التساؤل الذي يثور هو:

ما مدى إلزامية ما تخرج به الأجندة الوطنية لتلك الحكومات؟

ومع إدراكي للقيمة المعنوية والأدبية لمحصلة الجهود التي تبذلها اللجنـة الوطنيـة ولجان محاورها، فإن سابقة الميثاق الوطني وسابقة لجان الأردن أولاً، تجعلنـي في شك من قيام الحكومات بالإلتزام بما تسفر عنه جهود القائمين على إعداد الأجندة الوطنية. ذلك أن لجنة الميثاق ولجان الأردن أولاً قد بـذلت مئـات السـاعات مـن العمل للوصول الى النتائج التي خرجت بها، ومع ذلك ظلت حـبراً عـلى ورق. بـل إن الأردنيين بذلوا آلاف الساعات فيما عقدوه مـن مـؤتمرات ونـدوات ودراسـات، وجميعها تنصـب عـلى تقيـيم واقتراحـات وتوجيـه لأداء حكوماتنـا، ولكـن ظلـت محصلات الجهـود المبذولـة لتلـك السـاعات حبيسـة الأوراق والملفـات والأرفـف وأدراج المكاتب، دون أن ترى نور التطبيق.

10. **إننـي أدعـو الى تحديـد وسـيلة إلـزام الحكومـات بمحصلات الأجنـدة الوطنية**، لتكون اللجان التي تجتمع لمناقشة موضوعات محاور الأجندة الوطنية على بينة مـن أمرهـا، وذلـك مـن أجـل أن يضـع أعضـاء هـذه اللجان توصياتهم في الصورة المناسبة لوسيلة الإلزام المذكورة، ويطمئنـوا الى أن جهودهم لن تضيع سُـدىً كسـابقاتها مـن الجهـود التـي بـذلت، ومخاطبة اللجنة العليا للأجندة بهذا الأمر.

11. إن لجنة التشريع والعدل تستطيع في الوقت الحاضر أن تستغني عن بذل جهـود لا فائدة عملية منها، وبالتالي عدم الخوض في مناقشات تدور حـول أمـور نظريـة أصبح استقرارها في حكم البديهيات أو الدخول في مناقشات حول تعليم القضـاة وإعدادهم الذي أنفقت وزارة العدل والمجلس القضائي أكثر من عام حتى الآن في إعداد الخطط والدراسات بشـأنه، أو حصرـ التشر ـيعات التـي تحتـاج الى تعـديل والإختلاف بشـأن تفصـيلاتها، أو الـدخول عـلى البيروقراطيـة الوظيفيـة المتعلقـة بزيادة عدد المستشارين في ديوان التشريع الذين أصبحوا ملزمين وظيفياً بتفريـغ رغبات الحكومات وتوجيهاتها في صورة نصوص قانونية مستعجلة الإعداد، وتخلو من النضـج في الموضـوع، كـما تفتقـر الى سـلامة الصـياغات، أو حتـى البحـث في موضوع إنشاء المحكمة الدستورية في الوقت الحاضر، ما دام قد اقترحها الميثـاق، مع التنبّه الى تجربتنا مع أحكام محكمة العـدل العليـا وقـرارات المجلـس العـالي لتفسير الدستور، لأن مشكلة الأردنيين تتمثل في عـدم سـلامة سـلوك الحكومـات، وليس تحديد المدلولات وطرح النظريات.

ومع الأخذ بعين الاعتبار ما سبق جميعـه، وبانتظـار تحديـد وسـيلة إلـزام الحكومـات بمـا سوف يصدر عن لجنة الأجندة الوطنية، فإنني أدعو اللجنة الكريمة الى ما يلي:

أ. بحث التجاوزات على الدستور الأردني التي صدرت عن حكومات العهد الـذي تـم إطلاق صفة العهد الديمقراطي عليه، وتحديد ما أمكـن مـن أمثلـة ونمـاذج منهـا، وذلك من أجل أن تتجنب الحكومات اللاحقة مثل تلك التجـاوزات، ولـدي كامـل الاستعداد للقيام بذلك إن أرادت اللجنة.

ب. اعتماد تعريف حالة الضرورة الـذي تـواتر في خمسـة أحكـام صـادرة عـن الهيئـة العامة لمحكمة العدل العليا وعلى نحـو جسّـد مـا جـاءت بـه المـادة (1/13) مـن الدستور في هذا الصدد، من أجل أن تأخـذ بـه الحكومـات عنـد إصـدار القـوانين المؤقتة.

جـ. اعتماد ما جاء به الميثاق بخصوص استحداث هيئة لتطوير وتحديث التشريعات.

د. التأكيد على أن النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات قد تطاولت عليها الحكومات، وأنه أصبح لهذه النصوص مدلولات في الديمقراطيات المعاصرة مستقرة لقرن من الزمان، وأنه ينبغي الإقتداء بهذه المدلولات.

هـ. التأكيد على ضرورة استعادة الحكومة لملف الحريات وتوجيه التشريعات المتعلقة بها، من بين يدي المطبخ الأمني، وجعل الأمني مقوداً للسياسي.

و. التوصية بمراعاة تحقيق العدالة في التشريعات بوجه عام، والتنويه بأن بعض أصحاب المصالح قد تسللوا الى مراكز صنع التشاريع والقرارات، واستصدروا منها الكثير، لاستغلال الغالبية العظمى من أبناء الشعب الكادح، حتى بلغ السيل الزُبى.

ز. التنويه بأن تدخّل الحكومات في شؤون السلطة القضائية، أصبح يأخذ أشكالاً كثيرة، بعضها يمكن رؤيته ولمسه، والبعض الآخر يمكن الإحساس به واستنتاجه وعلى نحو لا تخطئه الدلالات.

حـ. التأكيد على أن فكرة إنشاء المحكمة الدستورية العليا فكرة رائدة، وتشكل ركناً أساسياً في النظام الدستوري الديمقراطي المعاصر، لكن الواقع الحالي لتطاول الحكومات على السلطة القضائية بوسائل وأساليب شتى، تدفع اللجنة الى القول، أنها تخشى من سيطرة الحكومات وأجهزتها على توجهات المحكمة وقراراتها، وبالتالي إفراغ النصوص الدستورية من مضامينها، كوسيلة للمزيد من تسلط تلك الحكومات، الأمر الذي يدفع اللجنة الى التوصية بإنشاء المحكمة في الوقت الذي يتوافر فيه الاستقلال الفعلي للقضاء.

ط. التأكيد على أن هناك العديد من النصوص الدستورية بحاجة الى تعديل، وخاصة تلك التي حلت مكان النصوص الأصلية التي صدرت عام 1952،

وفصلتها الحكومات العرفية على نحو يخدم تسلطها، لكنه رغم ذلك، فـإن اللجنـة تسجل خشيتها من استقواء الحكومات على السلطة التشريعية في العقـد الأخـير، الأمر الذي يجعل اللجنة تُنبّه الى أن لا يكون فتح باب التعديلات على الدستور في الوقت الحاضر، وسيلة تسـتخدمها الحكومـات لتمريـر تعـديلات تخـدم تسـلطها وتسلط أجهزتها، وعلى نحو يلحق المزيد من الإساءة للدستور.

وأخيراً،

فإنني أتمنى أن تتبنى اللجنة الدعوة الى الاجتماع مع جلالة الملك، لوضعه في صورة عناوين للعديد من المسائل، وخاصة المسائل سابقة الذكر، ليكون على بيّنة من واقـع الحـال الـذي تحاول الأجهزة إخفاءه عنه، أو على الأقل الاجتماع مع أعضاء اللجنـة العليـا للأجنـدة مـن أجل الغاية المذكورة، وذلك حتى يأخذ الإصلاح المنشود في الدخول عـلى الموضـوعات التـي ترسم خطة للوصول الى الاستقلال الحقيقي للقضاء، والأسلوب الأنجع في وضع التشريـعات وسلامتها، بحيث تكون ملزمة للجميع.

هذا ما أراه من دور للجنة التشريـع والعـدل، فـإن كـان للـزملاء أعضـاء اللجنـة طـريقهم المختلف، فإنني سأجد نفسي غريبا بينهم، الأمر الذي لا أقبله لنفسيـ وبالتـالي لا أملـك إلا أن أعلن انسحابي من اللجنة، متمنياً لرئيسها ولكل عضو فيها التوفيق.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام،،،

عضو لجنة التشريع والعدل

المحامي

الأستاذ الدكتور محمد الحموري

تنويه:

وللحقيقة أقول، أن أعضاء اللجنة الكريمة باركوا توجهاتي، ومنهم من أبدى حماساً شـديداً أثناء الاجتماع لما ورد في المذكرة، وأصرّ الجميع على بقائي في اللجنة لأنني لـن أكـون غريبـاً بينهم. وقد لفت انتباهي أن العديد من الـزملاء بـالغوا بـإطراء مـا قـدمت، ولكـن خـارج الاجتماع، وذلك بسبب الحذر الذي يتبعه الكثير من الناس، مع أن قول الحقيقـة الواقعيـة كما هي من أجل معالجتها واحدة من الفضائل. ومـع ذلـك، فـإني ألـتمس العـذر لإخـواني هؤلاء، خاصة وأن التجارب الكثيرة مع الحكومات وأجهزتها لا تخفى على أحد.

وأمام ما سبق، فقد استكملت مشواري في اللجنة، الى أن جاء وقت وضع فيه المسؤول عن الأجندة سقفاً لما يمكن المطالبة به في مجال الإصـلاح وأنـه لا يجـوز لأحـد أن يتجـاوز هـذا السقف. وعند هذا الحـد، كـان لا بـد أن أعلـن رأيـي فـيما صـدر عـن المسـؤول المـذكور، وأنسحب من اللجنة، كما سنتبين من المبحث اللاحق.

المبحث الثالث

وانسحبتُ من لجنة الأجندة

تمهيد:

وكان عليّ أن أترك لجنة الأجندة بتاريخ 2005/8/3 عندما تكشـفت الحقيقـة أمـامي، وأن أعلن ذلك لأعضاء اللجنة وكذلك لجميع الأردنيين في الصحف الأردنية، ليكونـوا عـلى بيّنـة من مدى جدية إرادة الإصلاح والرغبة فيه !!

السادة لجنة التشريع والعدل/ لجنة الأجندة الوطنية المحترمين

معالي مقرر اللجنة الأكرم

تحية طيبة وبعد،

الموضوع : إعلان إنسحابي من عضوية اللجنة وأسباب هذا الإنسحاب:

إن مفهوم الأجندة الوطنية، وفقا لما توافقت عليه الطروحات، هو إيجاد خطة وطنية للسنوات العشر القادمة، يكون من شأن تطبيقها، نقل الأردن نقلة نوعية على الأصعدة كافة.

ومساهمة مني، كغيري من الزملاء في لجنـة التشريـع والعـدل، فـإنني بتـاريخ 2005/6/5 قدمت الى معاليكم والزملاء المحترمين، مذكرة تقع على (15) صفحة، بينت فيها مقترحاتي، وذلك إنطلاقاً من فهمي لأهداف وغايات عمل اللجنة. وفي باب التشريع، فـإنني وفقـا لمـا أوردته في المذكرة، ومن خـلال المناقشـات التـي جـرت أثنـاء اجتماعـات اللجنـة، أسـهبت وفصلت في موضوع الإصـلاح التشريـعي المطلـوب عـلى مـدى السـنوات العشرـ القادمـة. وكانت محصلة ما أبديت ما يلي:

1. إن الدستور الأردني يشكل قمة الهرم في النظام القانوني الأردني، وهو الأساس الذي يرتد إليه في النهاية مبدأ المشروعية.

2. ولقد استقينا نصوص الدستور عند صدوره عام 1952، من أعرق النظم البرلمانية في الديمقراطيات المعاصرة.

3. إن مدلولات نصوص الدستور عندنا، قد استقرت مثيلاتها من النصوص في الديمقرطيات المعاصرة ويسهل الوصول الى أحكام القضاء التي فرضت هذه المدلولات على مدى القرن الأخير على الأقل، كما استقر مفهوم التشريعات المنظمة للحريات الدستورية في تلك الديمقراطيات، على نحو يوازن بين الحريات المذكورة وبين سلطات الحكومات.

4. إن العديد من الحكومات الأردنية قد تجاوزت على الدستور نصاً وروحاً، عندما تغولت على حريات الأردنيين، من خلال تشريعات لا تأبه بأحكام الدستور وضوابطه.

5. ولقد ساعد تلك الحكومات على التغول سابق الذكر، أنها تخلصت من العديد من نصوص الدستور الأساسية الضابطة لسلطاتها وصلاحياتها، التي كانت موجودة عام 1952، سواء من خلال إلغاء بعضها أو تعديل البعض الآخر، حتى غدت الحكومات تمارس على الناس سلطاناً مطلقاً، وبلغ بها الأمر حد الإفتئات على السلطة التشريعية والتطاول على استقلال القضاء.

6. وفوق التخلص من النصوص الدستورية الأساسية على النحو السابق، فقد سهل للحكومات بلوغ غاياتها في التسلط، استشارات ثمنها مدفوع أو مأمول، من قانونيين وسياسيين، يفصلونها حسب الرغبة والطلب، لتبرر للحكومات خطاياها، دون أن تأبه تلك الإستشارات لما تتركه من ضحايا وآلام، وتدمير لبنية المجتمع الأردني ولحمته، وتطاول على حقوق أبنائه

وحرياتهم، حتى سكن الأردنيين بسبب تسلط الحكومات وأجهزتها، خوف يصاحبهم في يومهم وفي غدهم، وتباطأت الآثار المأمولة من النمو الطبيعي للحقوق والحريات على الأصعدة كافة، لأن العقل الخائف لا ينتج، وإن أنتج فمحصلة إنتاجه هزيلة وضعيفة.

7. ويكفي للدلالة على استقواء الحكومات على ما عداها أن نقول:

أ. أنه من غير المعقول أن يصبح بمقدور الحكومات، القيام بحل مجالس النواب المتعاقبة قبل إنتهاء المدة الدستورية لكل واحد منها، دون أي سبب مشروع، حتى أنه لم يكمل أي واحد من مجالس النواب الثلاثة السابقة، في العهد الذي نطلق عليه العهد الديمقراطي، مدة سنواته الدستورية الأربع.

ب. وليس من المعقول كذلك، أن نصل الى مرحلة تستطيع الحكومة فيها تغييب الحياة النيابية الى أجل غير مسمى، ومع ذلك تبقى هذه الحكومة في السلطة ولا تستقيل، إنطلاقا من أن النصوص الجديدة التي جاءت بها التعديلات التي جرت على الدستور، تعطيها الحق في تغييب الحياة النيابية والبقاء في السلطة، لتتصرف بسلطان مطلق، دون رقابة من نواب يمثلون الشعب، في حين أن الشعب هو مصدر السلطة، وفقاً لدستورنا وأي دستور حديث.

جـ. ومن غير المعقول أيضاً، أن تصدر حكومة واحدة أثناء تغييبها للحياة النيابية (220) قانوناً مؤقتاً، تحت ذريعة الضرورة غير الموجودة واقعياً ودستورياً، وعلى نحو لا تعرفه أي دولة في العالم تدعي أن لديها شيئاً من الديمقراطية، وبعد ذلك لينشغل بهذه القوانين المؤقتة فيما بعد، النواب والأعيان، مدة لا تكفي لها الأربع سنوات التي يعيشها مجلس الأمة، وفقاً للمعدل السنوي لإنتاجه التشريعي على مدى الـ (12) سنة السابقة، وكأن الأردن دولة لم يكن فيها قوانين قبل تلك الحكومة.

د. وإذا كان مجلس الأعيان هو المجلس الذي افترض الدستور، أن يكون مجلس العقلاء والحكماء ومجلس الكفاءات، ويشكل جزءاً أساسياً من السلطة التشريعية، فمن غير المعقول وفقاً للتعديلات التي أجريت على الدستور، أن يكون من حق الحكومة، عزل أي عضو في مجلس الأعيان، عندما يخالف توجهاتها، حتى فقد هذا المجلس التشريعي وأعضاؤه الضمانات التي تجعل منه جزءاً أساسياً من سلطة تشريعية مستقلة، في حين أن أياً ممن يشغلون أبسط المراكز القانونية في الدولة، يتمتعون بضمانات لوجودهم في تلك المراكز، وعلى نحو له ضوابطه وشروطه وتوابعه القانونية.

هـ ومن غير المعقول، أن تصبح هوية المجلس العالي لتفسير الدستور هوية سياسية، بعد أن كانت هوية قضائية وفقاً لنصوص عام 1952.

و. ومن غير المعقول، أن يصبح وجود النقابات المهنية وجوداً غير دستوري، وفقاً للتفسيرات التي أعطيت لنصوص الدستور في هذا المجال، وعلى نحو أفرغت فيه تلك النصوص من محتواها.

ز. ومن غير المعقول، فوق ما سبق، أن تظل مدلولات الدستور، خاضعة لتفسيرات ملزمة تفرضها رغبات حكومية، لم تجد وسيلة للتخلص من عقبات آنية تواجهها، سوى إعطاء نصوص الدستور معان تخدمها، لا يهمها في ذلك إفراغ تلك النصوص من معانيها الرحبة المستقرة عند من أخذنا تلك النصوص عنهم، وربطها بظروف مؤقتة، لم تحسن تلك الحكومات، بسبب عجزها، التعامل معها، بغير قتل تلك النصوص.

معالي المقرر،

ومن أجل استكمال أسبابي في الإنسحاب من عضوية اللجنة أضيف:

أولاً: إن ما سبق، هو مجرد جانب من أمثلة كثيرة، أبديتها في مذكرتي وخلال مناقشات اللجنة، وتم تدوين ذلك في المحاضر، من أجل أن تكون من ضمن أعمال لجنة التشريع والعدل، فيما يتعلق بالنصوص الدستورية التي ينبغي أن يطالها التعديل، على مدى السنوات العشر القادمة، وذلك إنطلاقا من أن سيطرة الحكومات على ما عداها في الوقت الحاضر، تجعل تلك الحكومات غير مؤهلة للخوض في تعديلات دستورية الآن. وفي اجتماع اللجنة يوم 2005/7/26، تم تشكيل لجنة خماسية كنت أحد أعضائها، ليكون من ضمن واجباتها تحديد النصوص التي ينبغي إعادتها الى الدستور والنصوص التي يفرض التطور خلال نصف القرن الماضي استحداثها.

ثانياً: وإذا كانت التوصيات التي ستخرج عن لجنة الأجندة الوطنية هي بمثابة خطة للسنوات العشر القادمة كما أسلفنا، فقد وجدت في تصريحات معالي نائب رئيس الوزراء، معالي الأستاذ مروان المعشر، التي جاءت على سبيل التقرير والفرض والأمر، لتؤكد أن لجنة الأجندة الوطنية لن تتبنى أية توصيات متعلقة بتعديلات دستورية، أقول، وجدت في ذلك تجاهلاً لجهود الكثير من الساعات التي بذلتها لجنة التشريع والعدل، في مناقشة التعديلات التي تعيد للدستور توازنه، من أجل حياة ديمقراطية سليمة، كما وجدت أن ما صدر عن معاليه، أمر يتعارض كلياً مع ما أؤمن به، كقانوني عاش مع القانون حتى الآن أكثر من أربعين سنة، كان خلالها دارساً لأحكامه، وباحثاً ومؤلفاً في تلك الأحكام، وأستاذاً يعلمها لطلابه في الداخل والخارج، ومحامياً يترافع أمام القضاء من منطلقاتها. ولقد أحسستُ أن ما يقول به معالي نائب رئيس الوزراء، مع الاحترام، يشكل إفتئاتاً على حقي وحريتي، وحق وحرية الكثيرين غيري ممن يؤمنون بما

أؤمن، ويعتقدون بما أعتقد، عندما يحدد ما هو المسموح وما هو الممنوع على الأردنيين اقتراحه لأسباب سائغة تبرر ما يقولون.

ثالثاً: بل إن الميثاق الوطني، الذي قام على إعداده نخبة من كفاءات أبناء الوطن، وأوصى قبل أكثر من (14) سنة بضرورة إجراء تعديلات على الدستور تعيد له توازنه المفقود، أصبح لا قيمة له، وفقا لما قاله معالي نائب رئيس الوزراء، وأصبح على الأردنيين بعد هذا الذي أكده معالي نائب الرئيس، أن ينتظروا عشر سنوات أخرى بعد الأربعة عشر عاماًً التي مضت على الميثاق، أملاً في أن يكون بمقدورهم التفكير، مجرد التفكير، في إعادة التوازن المفقود الى دستورهم.

رابعاً: إنني أعلم أن معالي نائب الرئيس، ليس ممن تخصصوا في القانون أو الأنظمة الدستورية، ومن ثم فإنني أقدر بأن ما قال به، هو محصلة استشارات من آخرين، اعتقدوا بأن المصلحة العامة كما يفهمونها، تتعارض مع أي اقتراح لإجراء تعديلات دستورية تعيد للدستور توازنه، على مدى السنوات العشرة القادمة. وأسجل هنا من موقع الشعور بالمسؤولية، والإنتماء الى وطن ومجتمع لم ولن أقبل أن أعيش كغيري خارجه رغم كل المغريات، بأن تلك الإستشارات التي قُدمت، لا ترعى مصلحة عامة، ولا تأخذ بيد مجتمع ينشد التقدم، ولا تخدم نظاماً سياسياً يتطلع الى أن تصبح الدولة الأردنية، دولة مؤسسات تتوافر فيها ديمقراطية النموذج للمنطقة كلها.

وإنطلاقاً مما سبق جميعه،

فإنني، إحتراماً لذاتي ولقناعاتي، ووفاءً لمجتمع له في عنقي الدين الكثير، وإنتماءً الى ما أؤمن به من طروحات تعلمها عني الآلاف من طلابي، في الحقوق والعلوم السياسية، أعلن انسحابي من لجنة التشريع والعدل.

وفي هذا المجال، فإنني أرجو معاليكم، رفع هذه المذكرة الى الجهات المختصة في الدولة، وذلك إنطلاقاً من حقي كمواطن أردني، في أن أخاطب السلطات العامة، فيما له صلة بالشؤون العامة، الذي تكفله لي المادة (17) من الدستور.

"فأما الزبد فيذهب جفاءً وأما ما ينفع الناس فيمكث في الأرض"، صدق الله العظيم.

متمنياً لك وللزملاء كل التوفيق.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام،،،

الأستاذ الدكتور محمد الحموري

المبحث الرابع

اللهم إني قد بلّغتْ

تمهيد:

أعرفُ الدكتور معروف البخيت كواحد من طلابي في قسم العلوم السياسية في الجامعة الأردنية، قبل سبعة وثلاثين عاماً، عندما كان يحضر إلى قاعة الدرس ببزّته العسكرية كثاني اثنين من ضباط الجيش برتبة ملازم بين مجموعة قليلة من الطلاب. وسعدتُ كثيراً عندما علمت بأطروحة الدكتوراه في الإستراتيجية التي قدمها إلى جامعة لندن. وبالنظر إلى ما أعرفه عنه من استقامة وإنتماء ورغبة في الإصلاح والتطوير، فقد قابلته في أعقاب تشكيله للحكومة، وعرضت عليه آرائي في مجال الإصلاح التشريعي والقضائي ومهنة المحاماة، فضلاً عن أهمية البدء بالخطوة الأولى للإصلاح في مجال الحقوق والحريات. وعندما انتهيت من شرح ما لدي، تمنى علي أن أزوده بما قلته له بشكل مكتوب. وبالفعل فقد أرسلت له المذكرة الواردة في هذا المبحث بتاريخ 2006/3/12، ومعها دراسة حديثة لي منشورة في مجلة نقابة المحامين عنوانها "من الحقوق والحريات تبدأ الخطوة الأولى في الإصلاح" التي سأعرضها في العنوان اللاحق، بالإضافة إلى كتاب حديث صدر لي عن دار الشروق عنوانه "دفاعاً عن الديمقراطية وأحكام الدستور". وقد أعلمني دولة الرئيس أنه سوف يدعوني إلى لقاء مطول في جلسة مسائية هادئة خارج المكاتب الرسمية، وذلك بعد أن يطلع على ما أرسلته إليه. ومضى أكثر من عام ونصف على وعد الرئيس، ثم استقالت حكومته وغادر موقعه دون أن يتحقق اللقاء. لكني مع ذلك أشعر براحة الضمير لأني بلّغت ما عندي إلى من يعطيه الدستور حقاً في إصدار القرار، ولينتهي دوري عند هذه الحدود لا يتخطاها.

نص المذكرة:

أخي دولة الدكتور معروف البخيت/ رئيس الوزراء الأكرم

أصدق التحيات والاحترام لدولتكم وبعد،

الموضوع: من أجل تحديث الأردن، نهج مقترح للإصلاح والتطوير في المجال التشريعي ومجاليْ التقاضي والمحاماة

لقد أمضيتُ مع القانون حتى الآن ثلاثاً وأربعين سنة من عمري، قضيتها دارساً ومدرساً لقواعده في جامعات عربية وأوروبية وأمريكية، باحثاً في نصوصه ومؤلفاً في فقهه، محكّما يطبّق قواعده محلياً ودولياً، ومحامياً يترافع في أحكامه أمام القضاء المحلي ومحاكم التحكيم الدولية.

وشدّني القانون المقارن، والمجالات التي يفتحها بين النظم القانونية، لكي يفيد النظام الباحث عن التقدم من نظم أخرى قفزت الى الأمام خطوات، وأصبح القانون فيها وسيلة حقيقية فاعلة في التطور والنهوض. وبالنسبة للأردن، فإن الإفادة من النظم المقارنة في هذا المقام، لا تعني النقل المجرد، وإنما استخلاص ما يشكل علاجاً لواقع عندنا يراوح مكانه. لكن العمل على تحقيق هذه النتيجة يحتاج الى قرار قيادي، يستثمر طاقات الوطن وأبنائه ويعطي إشارة الانطلاق.

ومن واقع معايشتي للقانون الأردني نصوصاً وتطبيقات قضائية، فقد وجدت من واجبي، كمواطن منتمٍ، يحمل هموم الوطن وتطلعاته، أن أضع بين يديكم بعض سبل الإصلاح في مجال عشته، وأشعر أن ديْناً للوطن في عنقي يقتضيني أن أكتب إليكم للوفاء به.

إن وضوح نصوص القوانين، والسرعة في فصل القضايا والمنازعات التي تُعرض أمام المحاكم، هي من سمات الدول المتقدمة، ومن المؤشرات التي تميز دولة عن أخرى، وتجعل كل من يرغب في الاستثمار مطمئناً على حقوقه وأمواله. وفي الأردن، نجد أن القوانين والأنظمة المتعلقة بالاستثمار، تتعلق بجزئيات تكملها العديد من القوانين

الأخرى في الدولة، إذ القوانين بمجموعها تشكل نظاماً قانونياً مترابطاً ومتكاملاً داخل الدولة.

وإذا كنا في الأردن، نسعى الى اجتذاب الاستثمار، بما يقتضيه ذلك من تحديث لقوانيننا، وبالتالي إصدار قوانين جديدة، فإن هذا التحديث ينبغي أن يكون أداة وضوح وليس أداة غموض، ومن ثم يصبح من الأهمية بمكان، تحديد النصوص التي يُراد إلغاؤها أو تعديلها، لتُحذف من التشريعات، حتى تظل قائمة عندنا النصوص المعمول بها فحسب، دون النصوص التي ورد عليها الإلغاء أو التعديل.

ومن ناحية أخرى، فإنه إذا كان التقاضي وحسم المنازعات التي تنشأ بين المتخاصمين في الأردن، يحتاج الى العديد من السنين كما هو جاري الآن، فإن ذلك بالضرورة يؤثر سلبياً على العدالة المتوخاة من نصوص القانون، لأنه يصبح عائقاً أمام تقديم العدالة للمواطنين وفي اجتذاب المستثمرين الى الأردن. إن تأخر الفصل في الدعاوى عندنا، مرجعه نظام التقاضي ونظام المحاماة القائميْن في آن معاً.

وفي ضوء ما سبق، فإني أعرض بإيجاز، بعض المشكلات التي تعاني منها الدولة الأردنية في مجالي القوانين والتقاضي، وما تحتاج إليه من علاج:

أولاً : في القوانين:

تعاني القوانين الأردنية من مشكلات عدة. وقد تزايدت المشكلات الى حد التضخم، عندما أصدرت الحكومات خلال السنوات الخمس الأخيرة أكثر من (300) قانوناً مؤقتاً، رغم أن الشروط التي يتطلبها الدستور لا تتوافر لهذا الإصدار، وإذا كانت حزمة القوانين الإقتصادية المطلوبة قد اقتضت في وقتها أن تصدر بقوانين مؤقتة، فإن هذه الحزمة أدخلتها دول أخرى في نظامها القانوني بأسلوب ناضج المضمون ومتقن الصياغة، ويقيم التوازن الذي ينبغي أن يتوافر في التشريع بين الحقوق والواجبات، وذلك دون أية مخالفات لنصوص دساتيرها. ويشهد على ذلك ما قامت به مصر والمغرب وبعض الدول الأخرى في هذا المجال.

والغريب في هذا المجال، أن حزمة القوانين الإقتصادية التي لا يزيد عددها عن بضعة قوانين قد استخدمت وسيلة لفتح الباب أمام إحدى الحكومات لتصدر أكثر من مائتي قانون مؤقت، مثل قانون الخلع وغيره، دون أن يكون لها صلة بالإقتصاد.

وفي الوقت الحاضر، أصبحت التشريعات القائمة في الأردن أو تلك التي يتم إصدارها، تعاني مما يلي:

أ. إذا كانت الحكومة تتولى إعداد مشروعات القوانين، وتتم مناقشتها من قبل السلطة التشريعية من أجل إقرارها وإصدارها، فقد أثبتت التجربة أن مجلس الوزراء ومجلس الأمة، يفتقران الى المتخصصين الفنيين في تحضير القوانين، سواء من حيث ضبط مدلول مضامينها أو صياغة نصوصها. وفي الوقت الذي تعالج الدول الأخرى مثل هذا الأمر عن طريق إنشاء هيئات فنية مؤهلة، تشكل مطابخ علمية وفنية متخصصة في تلقي ما تحتاجه الحكومة من موضوعات، لتقوم بتحضير التشريع المناسب بشأنها، ثم ليمر بعد ذلك في مراحله الدستورية، فإن الأردن حتى الآن ليس فيه مثل هذه الهيئات، وديوان التشريع الملحق برئاسة الوزراء لا يستطيع أن يمارس دور مثل هذه الهيئات، لأن هذا الدور يحتاج الى هيئة مختلفة البناء، تنظيماً وتأهيلاً وخبرةً. ولذلك، فإن الكثير من التشريعات التي تصدر عندنا لا تزال متخلِّفة في مضامينها وصياغاتها حتى الآن. ويشهد على ذلك واقع التشريعات الأردنية:

1. لقد أصدر أحد مجالس الوزراء خلال أقل من عامين (217) قانوناً مؤقتاً، كانت في معظمها غير ناضجة المضمون والصياغة، فضلاً على أن إصدارها كان مخالفاً للدستور الذي نعتز به نصاً وروحاً. بل إن احد مجالس الوزراء أصدر بتاريخ 2003/6/12 (11) قانوناً مؤقتاً، قبل أربعة أيام فقط على انتخاب مجلس النواب الحالي. ووصل الأمر بمجلس وزراء آخر حداً أصدر فيه أربعة قوانين مؤقتة نشرها في الجريدة الرسمية بتاريخ 2005/11/30، في حين أن مجلس الأمة قد انعقد بعد يوم واحد

من هذا التاريخ، أي يوم 2005/12/1. إن إصدار القوانين في الديمقراطيات المعاصرة يأخذ وقته الكافي حتى ولو بلغ السنوات، وذلك للتحقق من سلامة مضمون هذه القوانين وعدم تعارضها مع قوانين الدولة الموجودة. وكان الأكثر سوءاً في كل ذلك، الإيحاءات التي كانت تعكسها تلك الحكومات بأن مؤسسة العرش كانت وراء إصدار تلك القوانين المؤقتة خلال وقت قصير لا يكفي لدراستها على النحو المطلوب. وقد استهلك ذلك، دون وجه حق، من رصيد تلك المؤسسة الحافظة للتوازن داخل الدولة. وحقيقة الأمر أنه إذا كان على تلك الحكومات، وفقاً للدستور، أن تتحمل أمام الناس مسؤولية أعمالها، فإنه لا يجوز لها، وفقاً للدستور أيضاً، أن تتستر في مخالفاتها للدستور خلف مؤسسة العرش لتنجو من محاسبة القضاء واستجواب السلطة التشريعية والرأي العام لسلوكياتها.

2. وفي مجال تخلف القوانين أيضاً، فإنه يكفي أن نشير الى القانون المدني الذي يشكل الشريعة العامة في الدولة الأردنية، والى مذكرته الإيضاحية التي وضعت شروحاً وأمثلة أخذتها من العصر العباسي، إعتقاداً من واضعيها بأن ذلك يعطيها هوية إسلامية ترضي بعض الحركات الدينية أو أصحاب الخطاب الديني، من أجل أن يهتدي بها رجل القانون وهو يطبق نصوص القانون المدني على العقود التي يتم إبرامها في الأردن، سواء من قبل أردنيين أو مستثمرين أجانب. ومثل هذه الشروحات والأمثلة التي وضعت من أجل الاقتداء بها والقياس عليها عند تطبيق القانون داخل الدولة الأردنية، لا يحتمل غرابتها عقل القارىء العربي، في حين أن من يقرؤها وهي مترجمة الى اللغات الأجنبية من أهل تلك الألسن يقف مشدوهاً ومعقود اللسان لهوْل ما يقرأ. ففي شرح المصلحة المشروعة التي ينبغي أن تتوافر في العقد على سبيل المثال (مادة 166 من القانون المدني الأردني) تنص المذكرة الإيضاحية: **"ولو اشترى ...**

كبشاً على أنه نطّاح أو ديكاً على أنه مقاتل فالبيع فاسد ...، ولو اشترى جارية على أنها مغنية ... فالبيع فاسد ...، ورجل استأجر فحلاً لينـزيه لا يجوز ذلك ... وكذا لو استأجر نائحة ... وكذلك الرجل يشتري الجارية ينوي أن تكون لموكله فتحرم على المشتري ... وكذا بيع أرض بقصد بناء كنيسة ... أو شراء عبد بقصد أن يكون مغنياً لا يجوز ... . وكبيع الغلمان ممن يوقن أنه يفسق بهم أو يُخصيهم وكبيع المملوك ممن يوقن أنه يسيء ملكيته ...".

فإذا كان قد وجد في العصر العباسي معاملات قانونية من النوع السابق وكانت أحكام الشرعيين في العصر العباسي على النحو الذي تذكره الأمثلة السابقة، فهل كان من الضروري نقلها كأمثلة تقاس عليها العقود التي يمكن إجراؤها في الأردن؟ لقد تجاوزت القرون الأخيرة ما كان قائماً أيام العباسيين، وحرّمت قوانين الأمم والشعوب بيع الجواري والعبيد والغلمان والمماليك وأصبح ذلك التحريم جزءاً من حضارة الإنسان ومفهوم الأديان في الوقت الحاضر. والتساؤل هو، إذا كان لا بد من ذكر أمثلة تقرها الشريعة الإسلامية، أما كان يمكن الاجتهاد بأمثلة معاصرة لا تعكس في طياتها عند القارىء الأجنبي بوجه خاص إساءة للشريعة لم تخطر على بال من اقتبسوا أو نقلوا تلك الأمثلة؟ إن في شريعتنا الغرّاء، التي نعتز بها ونفخر، أمثلة أفضل من ذلك المقتبس أو المنقول، لتكون أساساً للقياس عليها من قبل من يفسر النصوص ويستعين بالمذكرة الإيضاحية. وفوق ذلك، هل سيجد القاضي أو المفسر عقداً ينبغي إبطاله أو الحكم بعدم جوازه بالقياس على عقود البيع أو الشراء السابقة؟ بالقطع، لم يدر في خلد من اقتبسوا أو نقلوا عن العصر العباسي أنهم بتلك الأمثلة وغيرها يضعون بيد أعداء الأمة سهاماً يوجهونها للشريعة، ويطبعون على وجه القانون المدني الأردني، الذي يشكل القواعد العامة التي تحكم العقود بكل أنواعها، مظهراً متخلفاً تتبرأ منه الشريعة كما يتبرأ منه الأردنيون.

ب. لقد أصبح العديد من القوانين التي تصدر في الدولة الأردنية، وبشكل خاص القوانين المؤقتة التي أشرنا إليها، تحتوي على نصوص في غاية الغرابة والشذوذ، مثل النص الذي يقضي بأن **"لا يعمل بأي نص ورد في أي قانون آخر الى المدى الذي يتعارض فيه مع أحكام هذا القانون"** (أي القانون الجديد)، والنص الذي يقضي بأنه **"على الرغم مما ورد أو سيرد في أي تشريع آخر تسري أحكام هذا القانون"** (أي القانون الجديد). إن مثل هذه النصوص، تريح السلطة التي تصدر القانون، سواء أكانت مجلس الأمة أو عند غيابه مجلس الوزراء، كما تريح المستشارين القانونيين في دوائر الحكومة، من عناء البحث عن النصوص أو القوانين المرغوب في إلغائها أو تعديلها، ومن ثم قبلوا أن يكون التعديل للقوانين وفقاً لأسلوب النص المذكور، أي عن طريق إصدار نصوص جديدة تتعارض مع نصوص قائمة. ومثل هذه الراحة، يقابلها مشكلة التطبيق للقوانين الجديدة، إذ يترتب على النص الموحد سابق الذكر، الذي لا يوجد شبيه له، حسبما نعلم، في أي نظام قانوني في هذا العالم المتحضر، أن تلك القوانين التي صدرت في الأردن، ألغت بشكل ضمني وعلى نحو كلي أو جزئي، نصوصاً لا حصر لها، من قوانين غير معينة أو محددة، منذ عهد الإمارة وحتى الآن، لأن القوانين التي تحتوي على النص المبين أعلاه لم تبين ما هي القوانين التي طالها التعديل، وما هي النصوص التي ألغيت منها، وتلك التي لا تزال على قيد الحياة. ولذلك، فإنه ينبغي على القاضي والمحامي والمستشار والقانوني بوجه عام، إن أراد معرفة النص الملغى، أو النص الحي الذي يحكم الحالة القانونية التي يواجهها، أن يبحث ويقارن بين نصوص وقوانين تستعصي على الحصر. هذا فضلاً عن أن نتائج مثل هذا البحث والاستقصاء، ستكون خلافية لا محالة، وآثارها خطيرة في التقاضي والاستشارات المحلية والدولية، بل وحتى للأساتذة القائمين على تدريس القانون. ولا ندري لمصلحة من يتم إحداث هذه البلبلة التي ترجع الى نقصان المعرفة، وما يستتبع ذلك من عدم استقرار في النظام القانوني في الأردن. ولا

يجوز لأي حكومة أن تدعي عدم المعرفة بهذه النتائج، لأن لديها جميع الإمكانيات التي تمكنها من توظيف أحسن الكفاءات القانونية لهذا الغرض.

جـ يضاف الى ما سبق أن القوانين منذ عهد الإمارة حتى الآن، قد جرى عليها العديد من التعديلات الجزئية أو الكلية أو الإلغاءات، وصدرت قوانين تتعارض في بعض أحكامها مع القوانين القديمة، حتى أصبح الموضوع الواحد، في الكثير من الحالات، محكوماً بقوانين ونصوص متعارضة، منها الناسخ ومنها المنسوخ. وقد أدى هذا الوضع الى صعوبات كثيرة تستدعي العلاج. وإذا كان هذا الوضع صعباً على الأردني، فإن الأجنبي ليس مضطراً لقبول الصعب.

لقد وجهت الدولة الأردنية، وجلالة الملك بشكل خاص، اهتماماً كبيراً لاجتذاب الإستثمارات الأجنبية إلى الأردن. وليت الدولة الأردنية وأصحاب القرار فيها يعلمون بحقيقة الواقع في هذا المجال: إن المستثمر الأجنبي، الذي يرغب بالاستثمار في الأردن، يسأل محاميه الأجنبي عن حقوقه والتزاماته ووضعه القانوني، حسب القانون الأردني. وبدوره يقوم المحامي الأجنبي بالاتصال بمحام أردني ممن يتقنون اللغات الأجنبية، لمعرفة الأحكام القانونية التي يخضع لها موكله. وبالنظر الى أن أحكام القانون الأردني، بسبب الإشكاليات السابقة، غير واضحة في العديد من الحالات، فإن المحامي الأردني قد لا يستطيع إعطاء أجوبة حاسمة وشافية، ويضطر الى ذكر التعارض بين النصوص، كما يضطر الى أن يبين أن الأمر محل اجتهاد ومن ثم القول في الاستشارة التي يقدمها: ورأيي كذا .... وأعتقد كذا ....، وأن الأمر في بعض المسائل غير مؤكد بعد .... الخ. ومن واقع تجارب عشتها في مجال الاستشارات الدولية، فإن مثل هذه الإجابات التي تنقل الواقع القانوني كما هو، لا تكون مشجعة أو كافية أو مقنعة للمستثمر الأجنبي، فضلاً عن أنها قد تشكل عقبة في بعض الحالات.

الحلول المقترحة:

ولعلاج الوضع السابق نقترح ما يلي:

1. إنشاء هيئة قانونية تقوم عليها أعلى الكفاءات من القانونيين بحيث يُعهد إليها مراجعة قوانين الدولة منذ عهد الإمارة حتى الآن، لتصفيتها، ثم ليعاد إصدارها وفقاً للدستور على نحو مدروس ومتكامل، بعد حذف المنسوخ أو الملغي منها كلياً أو جزئياً، وأن تصدر في مجموعات يكون لها طابع الاستقرار، مثل: المجموعة التجارية، المجموعة المدنية، المجموعة الجزائية، المجموعة العقارية، مجموعة الضرائب والرسوم .... الخ. ويمكن أن يصاحب إصدار قوانين هذه المجموعات، مذكرات توضيحية، يتم ترجمتها مع نصوص القوانين الى اللغات الأجنبية، لتكون في متناول مؤسسات المحاماة ومكتبات القانون في العالم. وبهذا نقوم بتحديث الدولة الأردنية، واجتذاب المستثمرين، وتعريف العالم بما لدينا، لنصبح نموذجاً وقدوة للدول العربية والعديد من دول العالم الثالث. وتحقيق مثل هذا الطموح يمكن البدء فيه من الآن وفق خطة طويلة الأمد تتفرع عنها خطط سنوية مرحلية، تعطي للموضوعات حقها من الوقت والدرس.

2. وعند الاضطرار الى إصدار قوانين جديدة، فإنه ينبغي عدم تضمين هذه القوانين مثل النصوص السابقة التي تلغي من القوانين القديمة ما يتعارض مع أحكام القانون الجديد، أو التي تقضي بأنه على الرغم مما ورد أو سيرد في أي تشريع آخر فإنه تسري أحكام القانون الجديد. وهذا يقتضي من الحكومة أن تقوم بتكليف لجنة متخصصة من لجان الهيئة المقترحة، لتتولى تحديد النصوص المرغوب في تعديلها أو إلغائها على وجه الحصر، بحيث ينص أي قانون جديد، على الأحكام المطلوب إلغاؤها أو تعديلها من القوانين القديمة على وجه التحديد. والى حين إنشاء الهيئة المقترحة، فإنه يمكن تكليف لجنة قانونية مؤهلة على نحو مؤقت لتقوم بالعمل المطلوب في هذا الصدد.

وهنا ينبغي التأكيد على أن طبيعة عمل ديوان التشريع والمستشارين فيه لا يكاد يكفي لحمل أعباء عملهم الروتيني اليومي. ومن ثم فإن القيام بمثل هذه الأعباء المقترحة يحتاج الى جهة متخصصة للقيام بالمطلوب، كما أسلفنا.

ثانياً: في التقاضي:

إن التقاضي في الأردن يعاني من مشكلات عدة، ومنها ما يلي:

أ. يعاني التقاضي في ضوء النظام القضائي الحالي، من بطء شديد. فالقضية أمام محاكم البداية يحتاج الفصل فيها الى العديد من السنين. وإذا كان معدل الفصل في القضايا من قبل محاكم البداية، كما هو معلن، يحتاج مدة تتراوح بين (3-4) سنوات، فإن بعض القضايا يأخذ الفصل فيها ست أو سبع سنوات. يضاف الى هذه المدة سنوات أخرى قد تحتاجها القضية أمام محاكم الاستئناف ومحكمة التمييز. ومن شأن هذا البطء في الفصل في الدعاوى، فضلاً عن التأثير سلبياً على العدالة التي تستهدفها نصوص القوانين، التأثير على موقف المستثمرين وعدم الإقبال على الاستثمار في الأردن، بل وهروب المشاريع، الى حيث تقدم العدالة بشكل أسهل وأيسر وأسرع. هذه المحصلة هي التي يؤدي إليها نظام التقاضي ونظام المحاماة اللذين تنظمهما النصوص الحالية.

ب. إن نظاميْ التقاضي والمحاماة قد أخذناهما عن القوانين الغربية. وفي الوقت الذي استطاعت فيه الدول الغربية، أن تعدل في قوانينها، لتلائم مستجدات الحياة الاقتصادية والتجارية والاجتماعية في مجاليْ التقاضي والمحاماة، تراجعت في التطبيق جدوى قوانيننا في المجالات المذكورة، إذ أصبح نصاب القاضي عندنا، وكما هو معلن، أن ينظر (350) قضية كحد أدنى، تتكرر لديه كل أسبوعين، سواء في محاكم الصلح أو محاكم البداية. كما أن هيئات الاستئناف تنظر أعداداً مماثلة. ووفقاً للقانون،فإن على القاضي أن

ينظر هذه القضايا جميعا خلال أسبوعين، أي عشرة أيام عمل. ومعنى ذلك أن معدل القضايا التي ينظرها القاضي يومياً (35) قضية على اختلاف أنواعها ودون تخصص،فيعطي للقضية في اليوم الذي ينظرها فيه وقتاً قصيراً، يصل في بعض الحالات الى بضع دقائق، ثم يؤجلها بمباركة المحامين الى جلسة لاحقة،تعقد خلال فترة لا تزيد مدتها على أسبوعين، ليعطي تلك القضية وقتاً قصيراً أيضاً.. وهكذا،ليستمر الحال سنوات قبل الفصل فيها.

إن القاضي الذي ينظر (350) قضية خلال عشرة أيام عمل، ويمثل أمامه (700) محام موكلين عن الخصوم في تلك القضايا، لا يستطيع أن يتذكر ما يحتويه كل ملف من ملفات الدعاوى التي ينظرها، من لوائح ومذكرات وبينات، لكي يتمكن من إدارة الدعاوى بالكفاءة المطلوبة، وتوجيه المحامين الى موضوعات الخلاف مباشرة، وما يحتاجه كل موضوع من معالجات قانونية. كما أن المحامي الذي يتعامل مع العديد من القضايا، يطرح ما يعتقد أن له علاقة بقضيته، وقد يظهر فيما بعد، أن كثيراً مما طرحه كان تزيّداً، دوّنه القاضي خشية أن يكون له علاقة بالموضوع، لأن ذاكرة القاضي في ظل الوضع القائم، قد لا يكون من اليسير عليها تذكُّر ما هو موجود في ملف كل دعوى. وفي ضوء هذا الحال، فإن مستوى المذكرات والمرافعات التي يقدمها المحامون في الدعوى وكذلك سوية حكم القاضي الذي يصدر فيها في تراجع مستمر، ولا يمكن أن يقارن ذلك، أو حتى يقترب، من حيث المستوى والمضمون، بأمثاله في الدول التي أخذنا عنها. ويترتب على ذلك أن نظام التقاضي ونظام المحاماة بوضعهما الحالي يقودان الى ذات النتيجة التي طالت الشكوى منها.

وفوق ما سبق، **فقد أدى العبء الكبير من القضايا المتراكمة أمام محاكم الاستئناف ومحكمة التمييز الى توزيع القضايا في العديد من الحالات بين قضاة الهيئة الحاكمة ليكتب كل واحد منهم الحكم في حصته من**

القضايا، ومن ثم يوقّع له زملاؤه على أحكامه في مقابل توقيعه على أحكامهم، وأصبح قاض واحد بدل ثلاثة في محكمة الاستئناف يراقب سلامة أحكام محاكم البداية كما أصبح قاض واحد بدل خمسة في محكمة التمييز يراقب أحكام محاكم الاستئناف. ومثل هذا الحال في التقاضي ونوعية الرقابة التي وصلنا إليها، لا يقبل بها منطق القانون أو العدالة.

جـ إن نظام المحاماة عندنا، لا يقوم على أساس توكيل مؤسسات محاماة Firms كما في العالم الغربي، فيختص كل محام بالمؤسسة في مجال من مجالات القانون، وإنما يقوم على أساس المحامي الفرد، الذي يتوكل في جميع أنواع القضايا، وكأنه كلية حقوق متحركة بجميع تخصصاتها، مع ما يترتب على ذلك من سلبيات فاقمت الوضع. إن عدد المحامين الأساتذة في الوقت الحاضر وصل الى (7000) محامياً، وعدد المحامين المتدربين لديهم (3000) متدرباً، سيصبحون أساتذة خلال سنتين كحد أقصى ليحل مكانهم عدد أكبر. وفي الوقت الذي نجد فيه أن نظام التدريب غير كاف لتأهيل المتدرب، بل تجاوزه الزمن، فإن هذا المتدرب عندما يصبح أستاذاً بعد سنة أو سنتين من التدريب، لا توجد أي وسيلة لاستمرار تأهيله علمياً، غير تعلمه الذاتي. ويلاحظ أن المشاركات التي قد توجد بين بعض المحامين، تقوم في الأغلب، على الاشتراك في أجرة المكتب وأجرة الطابعة وأجرة الساعي أو عامل النظافة والنفقات التي يحتاجها المكتب. أما غير ذلك، فكل محام يعمل مستقلاً عن الآخر، بحيث يكون لكلٍ قضاياه وموكليه. وفي ضوء هذا الوضع، فإن الأداء الفردي والمتشعب للمحامي الفرد الذي يشكّل القضاء الواقف، في تراجع مستمر.

د. يضاف الى ما سبق، أن النظام القانوني الذي يحكم القضاة أنفسهم، لا يحتوي على أسلوب مؤسسي علمي لاستمرار تأهيل القضاة وزيادة معارفهم القانونية. وإذا كان المعهد القضائي يقوم في بعض الأحيان بعقد دورات قصيرة المدة للقضاة، فإن ذلك يظل بعيداً عن تحقيق الغرض المطلوب لأسباب كثيرة يطول شرحها تتعلق بالمدرب ومضمون التدريب ونهجه. هذا فضلاً عن أن التدريب أو التدريس يحتاج في كثير من الأحيان الى معرفة لغات أجنبية تمكن من يقوم به من الإفادة مما يجري في الأنظمة القضائية والقانونية المتقدمة. أما المحامون، فهم يعانون من نقص في طريقة الإعداد والتدريب وفقدان لأي منهج يكفل استمرارية التأهيل، أكثر مما يعاني منه القضاة.

هـ. ولقد ترتب على الوضع السابق اختفاء فكرة المرافعات بمعناها الإصطلاحي، التي تقوم على وقوف المحامي بين يدي المحكمة، عند انتهائه من بينات قضيته، ليشرح مترافعاً ما يدعيه من وقائع وما قدمه من إثبات فيها، ثم ليبين حكم القانون في ذلك وفقاً لما يعتقده، ليكون للمحكمة بعد ذلك أن تناقشه في أي أمر ترغب في الاستيثاق منه، قبل أن تلجأ الى قراءة المرافعة المكتوبة. ولقد حل مكان هذا الذي يستوجبه القانون أن أصبحت المحاكم تكتفي بتقديم المحامي مرافعته المكتوبة دون أن تسمح بالترافع الشفوي الشارح للقضية، وذلك تحت ذريعة ضيق الوقت، على الرغم من أن المحكمة تدوّن في محضرها الرسمي أن المرافعة تُليت أمامها، مع أن ذلك لم يحدث. ولقد استتبع هذا أن استسهل المحامون هذا الحال الواقعي، وأصبح تسليم المرافعة المكتوبة التي يمكن إرسالها للمحكمة مع أي محام متدرب، لا يكلفهم جهداً لتحضير ما ينبغي استذكاره في الترافع المطلوب أمام المحكمة، الذي يكشف بدوره بصورة واضحة الأبعاد الحقيقية لموضوع النـزاع، ثم لقدرات المحامي وما بذله من جهد، ليكون حافزاً لتطوير قدراته في كل مرة. كما قاد هذا الوضع، الى تردي سوية المرافعات المكتوبة لعدم وجود ما يكشفها علناً، واضمحلال قدرات المحامين على الترافع، الى الحد الذي أصبح فيه

وجود المحامي القادر على الترافع المطلوب، عملة نادرة. وترتب على هذا جميعه، تراجع في قدرات وكفاءات القضاة، نظراً لأنه لو كان هناك ترافع على النحو السابق، فسوف يخلق بالضرورة قضاة يتابعون ما يقوله المترافع، يسألونه ويناقشونه فيما يقول، الأمر الذي يستوجب استعداداً من قبل القاضي، ينصب على معرفة وقائع القضية الواردة في الملف، وما قدم فيها من بينات، والاستخلاص المبكر للقواعد القانونية التي ستحكمها، ليكون هذا القاضي مؤهلاً للتعامل مع المحامي الذي يفترض فيه التأهل، مع ما في ذلك بالضرورة من تعلم وتعليم، ورفع سوية الكفاءة القانونية عند القاضي. **وهكذا، فإن الأثر الإيجابي المتبادل والمتصاعد عند المحامي والقاضي، الذي أدى الى رفع سويتهما في الدول الغربية التي أخذنا عنها، حل مكانه أثر سلبي متبادل يتزايد في إضعاف قدرات الطرفين عندنا كل يوم. والمقارنة مع أحكام القضاء التي تصدر في العالم الغربي وقدرات الترافع عند المحامين هناك، يكشف بوضوح سوء الحال وما نعاني منه في الأردن.**

وإذا كانت الحكومات تبرر الوضع القائم بالقول أننا في الأردن في وضع أفضل من بعض الدول العربية، فإنه لا يجوز المقارنة بما نعتبره سيئاً، لأننا نسعى الى أن يكون الأردن دولة القدوة والنموذج للدول العربية.

و. إن الشكوى من تأجيل القضايا، وبطء الفصل فيها، قد أصبح يهدد العدالة المرجوة من التقاضي، حتى أن صاحب الحق أصبح يفضل التصالح مع مدينه، والقبول بجزء يسير من حقه هرباً من التقاضي الطويل. أما الأجنبي، الذي يضطر الى التعاقد مع القطاع الخاص أو حتى مع مؤسسات الدولة، فقد أصبح يشترط اللجوء الى التحكيم، ليتجنب اللجوء الى القضاء، مع ما يترتب على قبول مؤسسات الدولة بذلك، من مساس بسيادة الدولة نتيجة هجر التقاضي أمام قضائها الذي جعل منه الدستور سلطة ثالثة.

ومن واقع تجارب شخصية مع التحكيم الدولي، فإن العقود التي تبرم مع شركات أجنبية أصبحت تنص على التحكيم عند الخلاف وفقاً للقواعد الموجودة في أنظمة مؤسسات التحكيم الدولية في الخارج. ووفقاً لهذه القواعد فإن الطرف الأجنبي يعين محكمه الأجنبي والطرف العربي يعين محكّمه العربي، أما المحكم الثالث الذي يصبح رئيس الهيئة التحكيمية، فيتم اختياره من قبل هذين المحكمين المعينين، وعند الخلاف يتم اختياره من قبل المؤسسات الأجنبية المذكورة من إحدى الجنسيات الأجنبية. وهنا يلاحظ أن قرار التحكيم في الأغلب الأعم من الحالات يصدر لصالح الطرف الأجنبي بالأغلبية إن لم يكن بالإجماع، ويكون الطرف العربي في الغالبية العظمى من الحالات هو الخاسر!! ومع أن هذا الأمر غير مستساغ حقاً، إلا أن الإقبال على التحكيم الدولي في الوطن العربي عموماً والأردن خصوصاً في تزايد مستمر بسبب الأوضاع السيئة التي سبق شرحها !!

ولنا أن نتساءل، كيف استطاعت دول مثل أمريكا وبريطانيا وألمانيا وفرنسا، التي يبلغ عدد سكانها عشرات أضعاف سكان الأردن، أن تقدم العدالة للمتقاضين بشكل سهل وميسور ودون إطالة، فتخدم نظماً اقتصادية عالمية، وتواكب التقدم بكل مجالاته، وتستوعب كافة المستجدات !

والجواب هو، عن طريق التحديث المستمر لأسلوب التقاضي وعمل مهنة المحاماة.

ز. ولقد اعتقدت الحكومات في الأردن بأن إصلاح الحال يتم من خلال زيادة عدد القضاة، مع بقاء أسلوب التقاضي القديم، الذي أخذنا به منذ عهد الإمارة قبل أكثر من (80) سنة، على حاله. لكنه على الرغم من الزيادة المستمرة في عدد القضاة، فإن التراجع ظل مستمراً، لأن الخلل كامن في الأسلوب والمنهج ونقصان المعرفة، وليس في العدد. يضاف الى ذلك أن عدم الأخذ بالأسلوب المؤسسي لمهنة المحاماة، وهذا التزايد في أعداد المحامين، دون أن يتوافر لهم

أسلوب مؤسسي في التأهيل والتعليم في مرحلة التكوين والتطوير المستمر في مرحلة الممارسة، ودون أن تنتظمهم شركات للمحاماة Firms، ساهم من حيث النتيجة في استمرار التراجع وتشكيل العوائق أمام كل إصلاح منشود.

الحلول المقترحة:

ولعلاج الوضع السابق نقترح ما يلي :

1. الأخذ بنظام جديد للتقاضي، يقوم على وجود أقسام أو دوائر (Divisions) لكل مجال من مجالات المعرفة القانونية (مدني، تجاري، جنائي، ضريبـي، جمارك ... الخ) وضمان استمرار تأهيل القضاة كلٌ في مجاله من ناحية، كما يقوم من ناحية أخرى على تغيير جذري للنظام الحالي للتقاضي والأخذ بنظام جديد يقوم على نظر الدعوى والفصل فيها خلال أيام محددة، أي يقوم على تعيين وقت لنظر الدعوى الواحدة من قبل القاضي أو المحكمة، بأن يُخصص لها يومين أو ثلاثة أو أربعة حسب طبيعتها وفي تاريخ معين، بحيث يقدم فرقاء الدعوى لوائحهم وبيناتهم والأقوال المكتوبة لشهودهم وخبرائهم التي سيُناقَشون فيها تحت القسم، وكذلك مرافعاتهم، خلال المدة المذكورة، وعلى إثر ذلك تصدر المحكمة الحكم بعد أن يكون هذا القاضي أو القضاة قد عاشوا موضوع الدعوى خلال الأيام المخصصة لها والمعلومات لا تزال حية في أذهانهم. وهذا يقتضي تعديلا جذرياً في القوانين التي تحكم القضاة أنفسهم، والقوانين التي تحكم إجراءات التقاضي وتنظيم المحاكم، لتستجيب الى العديد من المتطلبات التفصيلية التي يقتضيها النظام المقترح. ومثل هذا النظام، هو الذي أعطى لأمريكا وبريطانيا وألمانيا وغيرها من الدول، القدرة على خدمة نظم اقتصادية وتجارية واجتماعية متطورة، تستقطب المشاريع والصناعات والاستثمارات بأنواعها.
2. وفي الوقت الحاضر، فإن تقليل الآثار السلبية لنظام التقاضي القائم الآن، بأمس الحاجة الى ما يلي:

أ. فتح باب المعهد القضائي لقبول ما يستوعب من القانونيين الجيدين وفق معايير موضوعية متشددة، وذلك لإعدادهم خلال السنتين اللتين يفرضهما نظام المعهد، على أن يراعى ما يتطلبه الإعداد من مضمون علمي وعملي، وأن يكون القائمون على الإعداد من الكفاءات المتميزة التي يتم اختيارها وفقاً لمعايير موضوعية لا تنفذ منها الواسطة والمحسوبية ومنطق التنفيع.

ب. تعيين الخريجين من المعهد كل بوظيفة باحث قضائي، وإلحاق كل واحد منهم بقاض من قضاة محكمة التمييز أو قضاة محكمة الإستئناف، ليكون عمل هذا الباحث القيام بما يطلبه منه أستاذه القاضي من تحضير لما يتعلق بالقضية المنظورة من سوابق قضائية محلية وعربية ومن دراسات وبحوث حول هذه القضية. ويمكن في مراحل متقدمة من عمل الباحث، أن يعطيه أستاذه القاضي ما لديه من توجهات في موضوع الحكم، ليقوم هذا الباحث في إعداد مسودة أولى للحكم يقدمها لأستاذه.

جـ وعندما تقوم الحاجة الى تعيين قضاة في محاكم الدرجة الأولى، فإنه يمكن التعيين من هؤلاء الباحثين، تبعاً لمدى إثبات كل منهم لموجوديته في العمل مع أستاذه، وفقاً لمعايير موضوعية في التقييم.

د. ولتطبيق نظام الباحثين المذكور في الوقت الحاضر، فإن الأمر يقتضي أن يكون راتب الباحث أفضل من الراتب الذي يمكنه أن يحصل عليه من وظيفة إدارية عادية. وبذلك يؤدي هذا النظام الى استقطاب الكفاءات من ناحية، وخلق الحافز في العمل المتمثل في إمكانية تعيين الباحث قاضياً عند إثبات موجوديته من ناحية أخرى.

3. والجدير بالذكر هنا، أن نظام الباحثين القضائيين له فائدته القصوى في نظام التقاضي القائم الآن وفي نظام التقاضي الجديد المقترح المشار إليه في (1) أعلاه.

4. وبالتأكيد، فإن الأخذ بنظام التقاضي الجديد المقترح، سوف يؤدي الى تغيير منهجي في طبيعة عمل المحاماة أمام القضاء وتطوير في التكوين العلمي والعملي للمحامي، ليكون قادراً على التعامل مع التقاضي بمنهجه الجديد. وسوف يقود هذا بالضرورة الى الأخذ بنظام جديد للمحاماة، يضمن تأهيلاً للمحامي قبل التحاقه بالمهنة، وذلك من خلال مركز أو مؤسسة يتم إنشاؤها لتدريب المحامين وتقديم تأهيل مستمر لهم بعد التحاقهم بالمهنة، كما سوف يستتبع الأخذ بنظام يسمح بتوكيل شركات محاماة، لتقوم الشركة بتوزيع القضايا على المحامين فيها كل حسب اختصاصه، مع ما يقتضيه ذلك، من تعديل للقوانين في العديد من الجوانب التي يستوجبها التنظيم الجديد. وفي هذا المجال، أي مجال تنظيم عمل المحاماة، فإنه لا بد من الإفادة من التطور، الذي وصل إليه الحال في الدول الغربية التي يبلغ عدد المحامين في بعض شركات المحاماة فيها الآلاف، وترفد القضاء والمواقع القيادية في الدولة، بأفضل الكفاءات.

وأخيراً،

فإن ما سبق، هو عرض موجز لبعض المشكلات وسبل معالجتها. فإذا كانت مثل هذه التوجهات تحظى بالقبول، فإنه يمكن حشد الكفاءات القانونية الأردنية المتخصصة والقادرة على القيام بالمطلوب ووضع خطط تفصيلية للإصلاح، وجدول زمني لتنفيذها، مع الأخذ بعين الاعتبار واقعنا وظروفنا.

خلال عامي 1984 و 1985 كنت أستاذاً زائراً لكلية الحقوق/جامعة فرجينيا. واستغربت أن الكتب الأمريكية الباحثة في القوانين المقارنة للشركات وكذلك طلاب القانون يتحدثون عن "غانا"، تلك الدولة الإفريقية التي لا يكاد يعرفها أحد. وتبين لي أنه في عام 1983 صدر في غانا قانون للشركات، وضعه البروفيسور Gower أستاذ القانون التجاري في جامعة لندن بمساعدة بعض أساتذة القانون المحليين المختصين، واعتُبر هذا القانون في ذلك الوقت أنه أكثر قوانين الشركات نضجاً

وتقدماً في العالم، الأمر الذي دفع أساتذة قوانين الشركات في الولايات الأمريكية الخمسين الى بيان مدى تطور الحلول التي يقدمها قانون غانا في العديد من المسائل على الحلول التي تقدمها قوانين ولاياتهم. وعندها عرفت لماذا أصبحت غانا تتردد على لسان كل قانوني في أمريكا، طالباً كان أم محامياً أم أستاذاً يعلّم القانون.

إن إنتمائي الى الأردن الغالي، يجعلني أتمنى، بل وأسعى جاهداً، لتطوير نظامنا القانوني والقضائي، والى أن يتردد اسم الأردن على لسان كل قانوني في العالم، من خلال قوانين ناضجة ومتطورة، وأنظمة متقدمة للتقاضي والمحاماة.

فإن تحقق هذا، فسوف يشكل نقلة نوعية في واقعنا القانوني والقضائي والاجتماعي والاقتصادي، ليصبح الأردن قدوة تُحتذى خطواته ولديه القدرة الفائقة على اجتذاب المستثمرين. وما دام أبناء الأردن لديهم الكفاءات المطلوبة، فمن حق الأردن أن يصبح كذلك.

دولة الرئيس،

إن النظام القانوني ونظاميْ القضاء الجالس والواقف، تشكل الوعاء العام الذي تتحرك الدولة داخله. وما أسلفناه من أوجه خلل في المجالات المذكورة، يوشك أن يُدخل دولتنا في مرحلة الشيخوخة والهرم قبل أوانها. وفي مثل هذه الحالات، فإن الدول عادة تقوم بالإصلاح المنهجي (Reform) لتجديد حيويتها وشبابها، والأمثلة في العديد من الدول الغربية، وعلى رأسها بريطانيا، خير شاهد على ما نقول. وهذا لا يقوم به إلا من تنطبق عليه مواصفات رجل الدولة في تلك الدول.

وفي تقديري، أن هذه الدراسة الموجزة كفيلة بالإشارة الى بعض أوجه الخلل عندنا وسبل علاجه، على نحو يشكل إطاراً للإصلاح المنهجي الذي نحتاجه. وأرجو أن أذكّر دولتكم أن وضع الأساس أو بناء أي مدماك للتطوير في الداخل وفقاً لمنهج إصلاحي، سوف يبقى علامة بارزة على الإنجاز، وسوف تضطر الحكومات اللاحقة للبناء عليه لاستكماله وفقاً للمنهج المذكور. أعلم أن حملك ثقيل، لكني أشعر براحة ضمير بعد

أن أضفت حملاً الى أحمالك، وكلي ثقة أنك بانتمائـك وبتأهيلـك قـادر كرجـل دولـة عـلى العطاء المطلوب.

مع صادق الاحترام والتقدير،،،

أ. د. محمد الحموري

المبحث الخامس

من الحقوق والحريات الدستورية
تبدأ الخطوة الأولى في الإصلاح السياسي •

تمهيد:

لقد كثر الحديث عن الإصلاح، وطال انتظار تحقيقه، وخرجت علينا وثيقة الأجندة لتقول، بأن الإصلاح يحتاج الى عشر سنوات، وأن هذا الإصلاح ينبغي أن يتم وفقاً لما ورد في (2500) صفحة مكتوبة.

وفي تقديري، أنه أياً كان ما جاء في الصفحات المذكورة، فإن الإصلاح ينبغي أن يبدأ بالأساسيات، ومنذ الآن، ودون أي تأخير، حتى لا يكون البناء على رمال متحركة لا يلبث أن ينهار. وأوجز فيما يلي، الحد الأدنى من الأساسيات المطلوبة.

ما يرد على ذهن الأردنيين إبتداءً:

أنطلق في هذه الدراسة من اعتقاد جازم، بأن الأردنيين واثقون بأن جلالة الملك عبدالله، يتمنى أن يكون النظام الدستوري والقانوني في الدولة الأردنية أحسن نظام، وأن تحاكي سوية الحقوق والحريات في الأردن سوية مثلها في أفضل الديمقراطيات المعاصرة، وأن نصل في الإصلاح والتطوير حداً يجعل ما عندنا هو النموذج والمثل للكثيرين. لكن جلالة الملك لا يستطيع تحقيق ذلك بمفرده، ومن ثم فإنه يقوم بتوجيه من يتولون مراكز السلطة في الدولة، لتحقيق ما يصبو إليه، وفي ذات الوقت يطلب من كل قادر من أبناء الشعب الأردني، بأن يقدم، وبكل حرية في التفكير والتعبير، ما لديه من الاقتراحات المسببة، التي يعتقد بأنها تساهم في الإصلاح والتطوير.

• تم نشر هذه الدراسة في مجلة نقابة المحامين، عدد كانون أول/ديسمبر عام 2005، وتم تزويد دولة الدكتور معروف البخيت بنسخة منقحة ومزيدة منها مع المذكرة الواردة في المبحث السابق، عندما قابلته وفقاً لما أسلفت.

وقد لاحظت من خلال اشتراكي في اجتماعات العديد مـن المجـالس واللجـان التـي تتشـكل لتقديم اقتراحات في مجال الإصلاح والتطوير، أن نسبة عاليـة ممـن يتحـدثون ويقترحـون، محكومون بتوازنات دقيقة بين الشخصي النافع للـذات وبـين الموضـوعي النـافع للمجتمـع والوطن، وأن لديهم أفضل بكثير مما يقولون أو يصدر عنهم في تلك الاجتماعات !

وفي كثير من الأحيان، وجدت نفسي، وأقلية مـثلي، غربـاء فـيما نتحـدث فيـه مـن صراحـة وطروحات. ولعل ما كنت أسمعه من الزملاء أصحاب التوازنات خارج قاعات الاجتماعات، من إطراء وتأييد لما نقـول بـه ونطرحـه، يـدفعني الى القـول بيقـين، أن الـذي يصـدر مـن توصيات عن العديد من اجتماعات المجالس واللجان، هو دون المسـتوى الـذي ينبغـي أن تكون عليه النصيحة المخلصة بكثير.

إنني واثق أن جلالة الملك عبدالله يتطلع الى إنتاج وإفرازات من عقول غـير خائفـة، وذلـك لمعرفته الأكيدة بأن العقل الخائف لا ينتج كما ينبغي أن يكون الإنتاج.

وإنطلاقاً مما سبق أقول، إنني أعتقد أن وثيقة الإصـلاح التـي خرجـت بهـا لجنـة الأجنـدة الوطنية جاء فيها الكثير من التوازنات سابقة الـذكر. ومـا ظهـر حتـى الآن مـن مواقـف في لجان الأجندة، بخصوص عدم جواز التوصية بتعـديلات دسـتورية، وإبقـاء قـانون الصـوت الواحد على حاله دون تغيير، وإلغاء التزام الصحفي بالإنتماء الى نقابتـه، لأمثلـة عـلى تلـك التوازنات.

وأياً كان الأمر بالنسبة لمضمون توصيات الأجندة، فإن موضوع الأجنـدة جـاء عـلى أعقـاب حراك سـياسي واجتماعـي شـهدته السـاحة الأردنيـة عـلى مـدى سـنوات مضـت. ويتطلـع الأردنيون حقاً إلى تطبيق ما يتجاوب مع طموحاتهم على الواقع، مما ورد في وثيقة الإصلاح المذكورة. والسبب هو أن الأردنيين يستذكرون كم مـن الجهـود بـذلت في المـاضي للخـروج بتوصيات مماثلة للإصلاح. ورغم أن تلك التوصيات كانـت تنطلـق مـن توازنـات، عـلى مـا أسلفنا، إلا أنها مع ذلك لم تشهد نور التطبيق على الواقع حتى الآن:

أ. ففي عام 1991، أي قبل أربعة عشر عاماً، تـم إعـلان الميثـاق الـوطني. وقـد ورد في هذا الميثاق الكثير مـن الوعـود بحريـات دسـتورية ومشـاركة في الحيـاة السياسـية، وإصلاحات وتطوير في الميادين كافة، بما في ذلك إجراء التعديلات الدستورية. وانتظر الأردنيون طويلاً لرؤية تطبيق هذه الوعود في الواقع، لكن ذلك لم يحـدث، وبعـدها فقدوا الأمل عنـدما تأكـدوا أن الميثـاق قـد انتقـل الى رحمـة الله ووري الـتراب، غـير مأسوف عليه من قبل أي واحدة من الحكومات.

ب. وشاهد الأردنيـون بعـد الميثـاق مـؤتمرات ونـدوات وتوصـيات للإصـلاح تقـوم عـلى التوازنات أيضاً، أخذت من الأردنيين آلاف الساعات من العمل، وامتلأت بها الأرفـف والأدراج، دون أن ترى نور التطبيق.

جـ. وجـاءت لجـان الأردن أولاً، لتقـترح أفكـاراً وتوصـيات للإصـلاح، ومـع أن محصـلتها النظرية كانت أقل من المطلوب، إلا أن الأردنيين لم يشاهدوا عـلى الواقـع شـيئا مـن طروحات الإصلاح الموعودة، بل عـلى العكـس مـن ذلـك، فقـد شـاهدوا مزيـداً مـن الإنتهاكات لحرمة الدستور، أقلها تغييب مجلس النواب، وانفراد الحكومة بالسـلطة، وإصدار (220) قانوناً مؤقتاً عبثت بحقوق الأردنيين وحرياتهم، وشكلت وصمة عـار في جبين نظامهم الدستوري والقانوني، لتسود في الواقع والممارسة، الحالة العرفية من جديد.

د. وفي ظل العودة الى المنطق العرفي المغلف بقـوانين مؤقتـة أو حتـى دائمـة، أصـبحت الديمقراطية المدعاة غائبة الشـكل والمضـمون، وتزايـدت شـكوى الأردنيـين، وأولهـم النخب السياسية، من ظواهر ومظاهر شاذة داخل الدولة، وكثر الحديث:

= عن أقلية تحظى بالحقوق وأغلبية تقع على عاتقها الواجبات،

= وعن ديمقراطية المشاركة وديمقراطية الموافقة،

= وعن بعد الديمقراطية القولية عن الديمقراطية الفعلية،

= وعن رأس المال السياسي الذي اختطف الدولة من يد أبنائها ليصبح هو الذي يتولى التوجيه وتحديد المسار،

= وعن غياب الرأي العام الذي يحمي المثقف المعارض لمسلك الحكومات،

= وعن هرولة العديد من المثقفين لمسايرة الحكومات،

= وعن اضطرار من يطلب السلامة والنجاة للكتابة بالرمز في السياسة،

= وعن الوطن الذي تفقد فيه الأقلام والعقول احترامها،

= وعن تحويل اهتمام الشباب من السياسة الى أي لهو آخر رغم أن ذلك يقتـل حيوية الأنظمة السياسية وتقدم الدولة،

= وعن الممارسات الحكومية التي أدت الى أن تراوح الأحزاب السياسية مكانها،

= وعن أن الدولة الأردنية قد دخلت مرحلة الهـرم والشـيخوخة قبـل أوانهـا ... الخ.

هـ. وجاءت أخيراً لجنة الأجندة الوطنية بمحاورهـا الثمانيـة، ومـا أفرزتـه مـن توصـيات، لتكـون خطـة للتطـوير والإصـلاح في الأردن، عـلى مـدى السـنوات العشرـ القادمـة. ونتمنى أن لا تكون توصيات الأجندة وسـيلة لامتصـاص متطلبـات مرحلـة ضـاغطة قائمة، وأداة تخديرٍ وتسكينٍ للتطلعات والطموحات المشرـوعة عنـد الأردنيـين، مثـل مواثيق وعهود وتوصيات سبقتها.

منزلة وثيقة الأجندة في نظامنا القانوني ووسيلة تطبيقها:

1. إن الباحث القانوني، سواء اتفق أو اختلف مع ما خرجت به الأجنـدة مـن ناحيـة الموضوع، يلاحظ بسهولة، أنه ليس لوثيقة توصيات لجنة الأجندة الوطنية، مكانـة أو منزلة في سلم المشروعية في نظامنا القانوني. فمثل هـذه الوثيقـة ليسـت جـزءاً من الدستور أو القانون، لتكون ملزمة لأية واحدة من السلطات الثلاث.

ومع أنه يمكن أن يكون لهذه الوثيقة قيمة أدبية، فإنه إذا ترك أمر تطبيقها لمزاجية الحكومات المتعاقبة على مدى السنوات العشر القادمة، دون أي إلزام مفروض عليها، فسوف تأتي حكومات تنشغل عنها بالظروف المستجدة، وتجد العديد من المعاذير لتجاهلها، وبعد ذلك تدخل تلك الوثيقة وما تحتويه في مرحلة النسيان.

2. لكنه في ظل المعطيات والظروف السائدة واقعيا في الأردن، فإن الطريقة العملية الممكنة للتعامل الإيجابي مع ما جاء في وثيقة الأجندة **من توصيات تستجيب لمطالب الأردنيين الحقّة في الإصلاح**، والإفادة من الجهود التي بذلت بشأنها، هي تقسيم تطبيق ما ورد في تلك الوثيقة من التوصيات سابقة الوصف، الى مراحل سنوية منذ البداية، وأن يتضمن خطاب التكليف الملكي لكل حكومة يتم تشكيلها، العناصر الأساسية للمراحل التي ينبغي على الحكومة تحقيقها من هذه التوصيات، وبعد ذلك تقوم الحكومة المكلفة بوضع التفصيلات لتلك المراحل في بيانها الوزاري، التي تطلب الثقة من مجلس النواب على أساسه، ليقوم مجلس النواب بمحاسبة تلك الحكومة على مدى ما أنجزته وسلامته مما ورد في ذلك البيان. ومن هذا المنطلق، تستطيع الحكومة أن تطلب من مجلس الأمة إصدار التشريعات التي يقتضيها تنفيذ ما ورد في بيانها الوزاري.

موضوعات الخطوة الأولى للإصلاح:

وأياً كان الأمر، فإنه ينبغي أن تتذكر الحكومات أن تركيز السلطات في يديها، وتجاهلها المستمر لمطالب النخب السياسية والثقافية ومؤسسات المجتمع المدني، في مجال الحقوق والحريات، ومشاركة المواطنين في القرار الذي يحكمهم، هو الذي كان وراء الخلل، الذي يفترض أن وثيقة توصيات الأجندة قد جاءت لتقويمه وعلاجه. ومن هنا، فإنه يغدو من الضرورة للإصلاح بمكان، البدء بمعالجة موضوع تركيز

السلطة في يد الحكومات، وتفعيل الحد الأدنى من الحقـوق والحريـات، عـلى النحـو الـذي تتطلبه نصوص الدستور وروحه.

وفي ملتي واعتقادي، فإن هناك خمسـة موضـوعات أساسـية، ينبغـي البـدء بهـا في مجـال الإصلاح، مباشرة وبدون تأخير، وهذه الموضوعات لا تختلف بشأنها رؤى الشـارع السـياسي والثقافي أو الرأي العام، الى حد يمكن معه القول أن هذه الموضوعات تشكل الأساس الـذي ينطلـق منـه الإصـلاح السـياسي المنشـود، إن كانـت هنـاك رغبـة بتحقيقـه عنـد السـلطة المسؤولة، وصاحب ذلك إرادة تضع الرغبة موضع التنفيذ. وهذه الموضوعات هي:

أولاً: الحد من تركيز السلطة في يد الحكومات:

وفي هذا المجال نؤكد، أن الدستور الأردني عندما صـدر عـام 1952، كـان يقـيم توازيـاً بـين الحقوق والحريات من ناحية، وبين السلطات التي تتم ممارسـتها مـن أجـل حمايـة هـذه الحقوق والحريات ورعايتها وتنميتها من ناحية أخرى. ولكن عـلى الـرغم مـن أن نصـوص الحقوق والحريات بقيت على حالها دون أي تعديل أو تغيير، فإنه خـلال الفـترة منـذ عـام 1954 وحتى عام 1984، جرى على النصوص المتعلقة بالسلطات (28) تعديلاً. وكان من أثر هذه التعديلات على الواقع المعاش، أن:

أ. زادت من سلطة الحكومات،

ب. وأضعفت من دور السلطتين التشريعية والقضائية،

جـ. وقادت الى تغول الحكومات عـلى السـلطتين سـابقتي الـذكر، وفي ذات الوقـت، التغول على الحقوق والحريات الدستورية أيضاً.

وحدوث مثل ذلك هو أمر طبيعي، بعد أن أصبحت الحكومات صاحبة السلطان المطلق في الدولة بمقتضى نصـوص أضـيفت الى الدسـتور، وإختفـاء بـاب إعـمال الرقابـة عـلى سـلوك الحكومات، سواء رقابة السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، أو رقابة الرأي العـام ودور الصحافة في هذا المجال.

ومع أن الكثير من الأردنيين يتمنون عودة النصوص الدستورية الى الوضع المتوازن الذي كانت عليه عام 1952، إلا أن العديد من الأصوات الفاعلة والمؤثرة التي تنطلق من السلطة إما مباشرة وإما من خلال من توظفهم بأجر مدفوع أو موعود، لا يتركون مساحة في وسائل الإعلام إلا ويملأونها بالصياح والصخب، بأن من ينادي بتعديل الدستور يقف ضد الدولة، ولا مانع في بعض الأحيان من وصمه بالخيانة أو عدم الولاء، وغير ذلك من التعبيرات التي أكسبت أصحابها حظوة ونفوذاً، ومناصب وأموال وأطيان.

وأمام هذا، وحتى لا تبقى عمومية الحديث عن تعديل الدستور أمراً غيبياً، يقتات على فتات تحريمه أصحاب الفتاوى الجاهزة، وأولئك الذي يعتبرون الأردن محل إقامة وليس وطناً، فإنه يمكن المطالبة، بكل هدوء وعقلانية، بحد أدنى من التعديلات على الدستور، يتمثل في إعادة خمسة نصوص دستورية الى ما كانت عليه، وحذف نصين أُدخلا على الدستور على أعقاب الإحتلال الصهيوني للضفة الغربية وفات غرضهما الآن، بعد أن أصبحت الضفة لا تشكل جزءاً من الدولة الأردنية، وذلك كبداية تأسيسية للإصلاح السياسي لإقامة البناء اللاحق عليها. وهذه النصوص هي:

1. **إعادة النص الدستوري** الذي كان لا يسمح بحل مجلس الأعيان أو الإستغناء عن أي عضو من أعضائه.

(والغاية من ذلك هي عودة الإستقلالية لمجلس الأعيان، وإعادة الضمانات التي كانت تمكن مجلس الأعيان من أداء دوره التشريعي المستقل، ودوره الرقابي الفاعل على الحكومات).

2. **إعادة النص الدستوري** الذي كان يجعل رئيس محكمة التمييز رئيساً للمجلس العالي لتفسير الدستور.

(وهذا من أجل أن تعود للمجلس العالي هويته القضائية، بدلاً من الهوية السياسية التي هو عليها الآن).

3. **إعادة النص الدستوري** الذي كان يفرض على الحكومـة التـي تحـل مجلـس النـواب الإستقالة خلال أسبوع من تاريخ الحل وأن تتولى إجراء الإنتخابات حكومـة جديـدة إنتقالية.

(وهذا حتى يمتنع على الحكومة التي تقوم بحل المجلس الذي يمثل الشعب البقاء في الحكم والإنفراد بالسلطة من ناحية، ومن ناحية أخرى حتى لا يُسمح لتلك الحكومة بالتدخل في الانتخابات لتأتي بمجلس نيابي من صنعها ليصدر لها ما شاءت من التشريعات غير الدستورية، ويفرغ لها ما أرادت من النصوص الدستورية من محتواها، فتتعقد مشكلة الإصلاح والمصلحين).

4. **إعادة النص الدستوري** الذي كان يجعل مدة الدورة العاديـة لمجلـس الأمـة سـتة أشهر.

(وهذا لأن مدة الأربعة شهور التي أحدثها التعديل الدستوري، لم تعد كافية ليقوم مجلس الأمة بواجباته التشريعية والرقابية).

5. **إعـادة المـادة (1/94) مـن الدسـتور** الى الحالـة التـي كانـت عليهـا عـام 1952، بخصوص صلاحية الحكومة بإصدار القوانين المؤقتة وشروط هذا الإصدار.

(وهذه من أجل ضبط سلوك الحكومات في إصـدار القـوانين المؤقتـة، خاصـة وأن الدستور الأردني الصادر عام 1952، لا يتصـور تغييـب السـلطة التشريـعية وقيـام الحكومات بإصدار ما تشاء من القوانين المؤقتـة حتـى ولـو لم تتـوافر شروط هـذا الإصدار).

6. **حذف الفقرة (4) من المادة (73) مـن الدسـتور** التـي أضـيفت بسـبب الإحـتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وأعطت للحكومات صلاحية تأجيل الإنتخابـات النيابيـة الى أجل غير مسمى، والإستمرار في السلطة دون أي حسيب أو رقيب.

(وهذا من أجل أن لا تتمكن الحكومات من تغييب مجلس النواب والإنفراد بالسلطة).

7. **حذف الفقرة (6) من المادة (73) مـن الدسـتور** التـي أضـيفت بسـبب الإحـتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وأعطت لنصـف عـدد أعضـاء مجلـس النـواب صـلاحية انتخاب النصف الآخر، بدلاً من الإنتخابات العامة.

(وهذا من أجل أن يظل الشعب هو مصدر السلطة).

وأخيراً، فإنه ينبغي العلم أن إجراء التعديلات الدستورية السابقة عـلى وجـه التحديـد، لا يشكل مساساً بأمن الدولة أو بالنظـام السـياسي، وإنمـا يعيـد الدسـتور الأردني الى الحـدود الدنيا التي يستوجبها النظام البرلماني الذي ينتمي إليه هذا الدستور. كما ينبغي الأخذ بعين الإعتبار أنه إذا كان إجراء التعديلات الدستورية المذكورة يهدف الى منع تركيز السلطة بيـد الحكومات، **فإنه لا بد وأن يكـون واضـحاً، أن مـن الضرـوري أن تعمـل القـوى السياسـية كافة، على منع الحكومات من استغلال فرصة إجـراء التعـديلات السـابقة عـلى الدسـتور، لطرح تعديلات دستورية جديدة تعطيها صلاحيات أخرى، لأنـه سـيكون في ذلـك إخـلال جديد بتوازن النظام البرلماني الذي يأخذ به الدسـتور الأردني، والعـودة الى تركيـز السـلطة بيد الحكومات من جديد.** ونؤكد هنا أن مثل هذا المنع هو واجب يقع على عـاتق جميـع القوى السياسية والرأي العام، فضلاً عن مجلس الأمة.

ثانياً: قانون الانتخاب:

سبق أن بيّنا أن قانون الصوت الواحد وتفتيت الدوائر الإنتخابية، قادا الى إعادة العشائرية بأقوى صورها من ناحية، وخلخلة ثم فكفكة لحمة المجتمع المدني الذي بنته الدولـة عـلى مدى ثمانين سنة من ناحية أخرى، وإضعاف النمو الذي كان مأمولاً للأحزاب السياسية مـن ناحية ثالثة. ولقد كثر الحديث عن أهمية تشريع قـانون انتخـاب عصرـي، الى الحـد الـذي أصبح معه الحديث عن القانون المطلوب، فيه من العموميـة مـا يجعـل الأمـر وكأنـه مـن الطلاسم التي لا يعلمها إلا الراسـخون في علـم الفتـاوى الحكوميـة. وإذا مـا أخـذنا قـانون الإنتخاب المؤقت الصادر عام 2001 نموذجاً للقانون الذي يعبر عن المنطق السلطوي، فإننـا نجد أن قانون الإنتخاب العصري ينبغي أن يوفر

للأردنيين سبع مسـائل، تجـاوز عليهـا قـانون عـام 2001، بحيـث إذا تمـت معالجـة هـذه المسائل، يصبح قانون الإنتخاب قانوناً عصرياً. وهذه المسائل هي:

1. الأخذ بنظام الدوائر الانتخابية الواسعة، وعـلى الأقـل وفقـاً لمـا كـان عليـه قـانون الإنتخاب لعام 1986، الذي ألغته الحكومة وأحلت قانون (2001) المؤقت مكانه.

   (والسبب في توسيع الدائرة الإنتخابية، هو لتمكين الأحزاب السياسـية مـن النمـو، لأن هذه الأحزاب، وخاصة في مراحل البدايات مـن تشـكيلها، لا تسـتطيع التقـاط أصوات من الدائرة الضيقة لإنجاح مرشح من قبلها يمكّنها من طرح برامجها داخل قبة البرلمان، ليكون ذلك وسيلتها في اجتـذاب الآخـرين لهـذه الـبرامج، مـن خـلال واقع طروحاتها أو تصديها للحكومات.)

   وهنا لا بد من الأخذ بعين الإعتبار، أن تقسـيم الـدوائر الإنتخابيـة بمقتضىـ نظـام تصدره الحكومة، كما هو الحال في قانون الإنتخاب المؤقت الحالي، هو أمر يخالف الدستور.

2. وما دام أن نظام الصوت الواحد قد ثبت فشله، وفقاً لطروحـات جميـع الأحـزاب والقوى السياسية، وذلك خلافاً لما قد يراه البعض، وأدى هـذا الفشـل الى إضـعاف فرصة وصول الكفاءات الى مجلس النواب، ثم في المقابل لا تزال الحكومات ترفض العودة الى إعطاء الناخب حق اختيار مرشحين بعـدد المقاعـد المخصصـة لدائرتـه، فلا أقل من أن يكون للناخب الحق في اختيار ثلاثة مرشحين من دائرته الإنتخابية، أحدهم لمن يريد أن يعطي صوته لمرشح العشيرة، والثاني لمرشح الحـزب، والثالـث للمرشح صاحب الكفاءة.

   (ومثل هذا العـدد يراعـي الظـروف الإجتماعيـة في الأردن، كـما يراعـي متطلبـات الحيـاة السياسـية التـي تقتضيـ أن يصـل الى مجلـس النـواب حـزبيين وأصـحاب كفاءات).

وفوق هذا، فإن إعطاء الناخب حق اختيار مرشح رابع على مستوى الوطن، سيؤدي بالضرورة الى مزيد من تنمية الحياة الحزبية وإيصال المزيد من الأكفياء الى المجلس المنتخب.

3. التخلص من فكرة الكوتات بأنواعها المختلفة، وذلك كوسيلة لدمج اجتماعي لكل أبناء الوطن، بحيث لا تبقى فيه أية فئة تُشعرها الدولة أو القوانين، بأنها أقلية مختلفة عن باقي أفراد المجتمع، وتحتاج الى الرعاية الخاصة من خلال نصوص تُخصّص لها في القوانين.

(ومثل هذا الأمر، تستوجبه المادة (6) من الدستور التي تنص على أن "الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرف أو اللغة أو الدين".

4. التخلص من النص الوارد في المادة (8) من قانون الإنتخاب المؤقت الذي يعطل مفعول المادتين (38 و 1/75) من الدستور، من حيث حرمان من صدر عنه عفو خاص من الترشيح للإنتخابات.

(وهنا ينبغي التذكر بأن وضع هذا النص المخالف للدستور من قبل الحكومة التي أصدرته، ليس له من تفسير سوى حرمان بعض الأشخاص من ترشيح أنفسهم لمجلس النواب (كما حدث فعلا)،بسبب خصومات سياسية بينهم وبين الحكومة التي فرضت قانون الإنتخاب المؤقت على النحو الذي صدر فيه).

5. ضرورة أن تجد الدولة وسيلة فنية تكنولوجية تمنع من استخدام البطاقات الشخصية أكثر من مرة في الانتخابات.

(وهذا الأمر يستوجبه منع التزوير في الانتخابات).

6. أن يكون على رأس لجنة كل صندوق انتخابي قاض من قضاة السلطة القضائية.

(وهذا الأمر من أجل توفير الحيدة والنزاهة في الانتخابات).

7. أن يتم فرز الأصوات في كل صندوق انتخابي بمعرفة لجنة الصـندوق التـي يرأسـها القاضي في القاعة التي جرى فيها الإقتراع.

(وهذا من أجل تجنب ما يمكن أن يحـدث أثنـاء فـترة نقـل الصـناديق الى أمـاكن أخرى، وتحقيق أكبر قدر من الشفافية المطلوبة)

8. النص على إعداد الجداول الانتخابية وفقاً لكل تجمع سكاني أو قريـة أو مخـيم أو حي في المدينة، وليس على مستوى المحافظـة حيـث يتعـذر في مثـل هـذا الوضـع مراقبة جدول يحتوي عشرات أو مئات الآلاف من الأصـوات مـما يتـيح للحكومـة تزوير الانتخابات وحسم نتائجها قبل أن تبدأ.

9. التأكيد على إبعاد منتسبي الجيش وقـوات الأمـن والمخـابرات عـن التصـويت مـا داموا في الخدمة وعدم صرف بطاقات هوية شخصية تمكنهم من ذلك.

وبالنسبة لموضوع القوائم النسـبية، فـإن المـادة (67) مـن الدسـتور، تسـتوجب أن يكـون الإنتخـاب مبـاشراً، أي أن يختـار الناخـب مرشـحاً باسـمه وبذاتـه أو مرشـحين بأسـمائهم وذواتهم. إن الإنتخاب بالقائمة النسبية عند مـن ينـادون ويجتهـدون بجـواز تطبيـق هـذا الأسلوب عندنا من الناحية الدستورية مؤداه، أن يكون على الناخب إعطاء صـوته للقائمـة جميعها أو تركها جميعها، دون أن يكون له الحق في اختيار أشخاص بعينهم من القائمـة أو من قوائم مختلفة، وبعد أن تظهر نتائج الفرز، تعطي القائمة مقاعد بنسبة الأصوات التـي حصلت عليها. وفوق ذلك، فإن الناخـب قـد لا يجـد في القائمـة سـوى شـخص واحـد يثـق بإعطائه صوته من بين الأسماء الواردة فيها، وهنـا يكـون عـلى الناخـب إمـا إعطـاء صـوته للقائمة من أجل شخص فيها يثق به، وإما الامتناع عن التصويت للقائمة. وحتى لـو صـوّت للقائمة من أجل الشخص الذي يثق فيه، فإن العدد النسـبي مـن الفـائزين بالقائمـة قـد لا يصل الى الشخص الذي اجتذب صوته. ومثل هذا النوع من الانتخابات لا تـرد عليـه صـفة الانتخاب المباشر الذي يفرضه نص الدستور. إن (السواليف) حتـى لا أقـول الاجتهـادات أو الآراء التي تطرح موضوع القائمة النسبية تبتغي الوصول مع الحكومات الى حلول سياسـية مجردة فحسب، لكنها تشكل مخالفة

للدستور قطعاً، وينبغي من الجميع التذكر، بأنه يكفينا مخالفات للدستور، تحت ذرائع وحجج مختلفة، دون وجه حق. ذلك أن الدول التي تأخذ بنظام القائمة النسبية تنص دساتيرها على ذلك، ومن ثم إذا كان هذا النوع من الانتخاب يناسب الأردن في نظر المنادين به، فليطالبوا بتعديل الدستور أولاً على النحو الذي يستوعب هذا النظام، لا أن يخالفوا الدستور لتحقيق ما يبتغون.

وهنا يلاحظ أنه إذا كانت المسائل السبع السابقة، تجعل من قانون الإنتخاب قانوناً عصرياً، فإن باقي الأمور الواردة في أي قانون انتخاب هي أمور إجرائية وشكلية، من شأنها أن تسهل العملية الإنتخابية ليس إلا. وفوق ذلك فإن المسائل السبع المذكورة، تفتح الباب واسعاً أمام الأحزاب الصغيرة، لتنمو وتصبح قوية وفاعلة، مثل حزب جبهة العمل الإسلامي، الذي لم يستطع قانون الصوت الواحد إضعاف فاعليته في الساحة السياسية والساحة البرلمانية.

ذلك أن قانون الصوت الواحد كان قد جاءت به الحكومات بهدف علاج تخوفها من تزايد عدد نواب حزب الجبهة وفاعليتهم في مجلس النواب، لا يهم في ذلك أن تكون محصلة العلاج تجميد الأحزاب الصغيرة أيضاً وقتل فاعليتها. وغاب عن ذهن الحكومات أن الوطن بأمس الحاجة الى أن يشهد مجلس النواب طروحات من نوع ثالث تضاف الى طروحات الحكومة وطروحات حزب جبهة العمل الإسلامي. ومنذ أكثر من عشر سنوات ما زالت الحكومات تقدم نفس العلاج، أي قانون الصوت الواحد، مع أنه شكّل وصفة مضمونة لوقف نمو الأحزاب السياسية، في الوقت الذي تطرح فيه هذه الحكومات شعارات التنمية السياسية والإصلاح السياسي.

وقد آن الأوان للإعتراف بفشل الإصلاح السياسي في ظل قانون الصوت الواحد وتفتيت الدوائر الانتخابية، وبغير هذا الإعتراف وتغيير القانون المذكور، لن تستطيع الأحزاب الصغيرة إفراز نواب تجتذب طروحاتهم الحزبية منتسبين لها ممن يؤمنون بهذه الطروحات، وسيظل طرفا العمل السياسي هما حزب الجبهة من ناحية والحكومة ومعها من تجندهم لمناصرتها داخل مجلس النواب من ناحية أخرى. وستكون المحصلة

أن الأردن لن يخرج من عنق الزجاجة التي لا يـزال الإصـلاح في مجـال الأحـزاب السياسـية مخنوقا يحتضر فيها. لكن هذا الأمر يحتاج الى رغبة وإرادة سياسية تنشد الإصـلاح، فـإن لم تتوافر، فسوف يظل الحال راكداً كما هو عليه، رغم الشكوى المريرة منه.

ثالثاً: قانون الأحزاب:

عرضنا فيما سبق لموضوع الأحزاب السياسية في أكـثر مـن مكـان، وأكـدنا أن الـذي يحكـم الحق في تأليف الأحزاب السياسية في الأردن هي الفقرة (2) من المادة (16) مـن الدسـتور الأردني. وتنص هذه الفقرة على ما يلي:

> **"2. للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف الدستور".**

وبينّا أنه وفقاً لهذه المادة، فإن الأردنيين يستمدون حقهم في تأليف الأحزاب السياسية من الدستور مباشرة، وليس من القـانون. ذلـك أن الفقـرة (3) مـن المـادة (16) مـن الدسـتور حددت دور القانون في مجال ممارسة هذا الحـق الدسـتوري، وحصرتـه في طريقـة تـأليف الأحزاب ومراقبة مواردها فقط، إذ الفقرة (3) تنص على أن:

> **"3. يـنظم القـانون طريقـة تـأليف الجمعيـات والأحـزاب السياسـية ومراقبة مواردها".**

وفي الوقت الذي نحيـل الى مـا سـبق أن عرضـناه عـن الأحـزاب السياسـية، فإننـا في ضـوء الفقرتين السابقتين من المادة (16) سابقة الذكر، نكتفي بالقول أن العناصر الأساسـية التـي تجعل من قانون الأحزاب قانوناً عصرياً، لا تخرج عما يلي:

1. أن ينص القانون عـلى أن تكـون غايـة الحـزب مشروعة، وأن تكـون وسـائله في العمل سلمية، وأن يكون نظامه لا يخالف الدستور. فإن حـدث أي خـلاف بـين مؤسسي الحزب وبين السلطة الإدارية، حول أي من هذه المسـائل الـثلاث، فـإن القضاء هو وحده المرجع والحَكَم في هذا الشأن، وليست السلطة الإدارية التـي ليس من حقها أن تفسر الدستور على هواها، وتقرر أن غاية الحزب غير

مشروعة أو أن وسائله غير سلمية أو أن نظامه يخالف الدستور. فمثل هذا التفسير والقرار بشأنه، يدخل في سلطة القضاء وحده.

2. أما عن طريقة تأليف الحزب ومراقبة موارده التي يمكن أن ينص عليها القانون، فهذه لا يجوز أن تمس أصل الحق نفسه، لأن طريقة التأليف ومراقبة الموارد، مسائل تنظيمية وإجرائية ليس إلا، ولا شأن لها بالحق المقرر في الدستور إبتداءً. وعلى هذا، فإن قانون الأحزاب يمكن أن يشمل المسائل التنظيمية والإجرائية التالية:

أ. تقديم الطلب لتوثيق قيام الحزب.

ب. الجهة التي ينبغي تقديم الطلب إليها.

جـ. ما ينبغي أن يحتويه النظام الأساسي للحزب، من حيث:

= اسم الحزب ومركزه الرئيسي وفروعه.

= أسماء الأعضاء المؤسسين.

= شروط الالتحاق بالحزب وكيفية إسقاط العضوية عن عضو الحزب.

= طريقة اختيار قيادة الحزب واختصاصاتها.

د. الموارد المالية للحزب واشتراكات وتبرعات الأعضاء، وعدم تلقي الحزب إعانات أو مساعدات من جهات أجنبية.

هـ. ما تدفعه خزينة الدولة للحزب سنويا ومواعيد الدفع، وكيفية احتساب ما يستحقه الحزب من مبالغ مالية.

و. كيفية حل الحزب وكيفية التصرف بأمواله عند حدوث الحل.

ز. المعلومات التي ينبغي تدوينها في سجلات الحزب، والجهة التـي عليهـا الاحتفاظ بالسـجلات، ومـا ينبغـي إبلاغـه للسـلطات الإداريـة في هـذا المجال.

وانطلاقاً من منطق الحـق والحريـة الـذي يعـلي الدسـتور الأردني مـن شأنها، يلاحظ عـلى المسـائل السـابقة التـي تتضـمنها قـوانين الأحـزاب السياسية عادة، ما يلي:

ز/1. أن المسائل السابقة تـرد في قـانون الأحـزاب مـن أجـل ضـبط المتطلبات اللازمة لضمان سلامة الجوانب التنظيمية والإدارية للحـزب وتمتعـه بالشخصـية المعنويـة وفقـاً للنظـام القـانوني للدولة.

ز/2. أنـه إذا تبينـت الجهـات الحكوميـة التـي يقـدم إليهـا طلـب التأسـيس، نقصـا في اسـتيفاء الإجـراءات أو البيانـات أو المعلومات السابقة، وامتنعت عن توثيـق تأسـيس الحـزب، أو استجد هذا النقص بعد قيام الحزب، واتخذت الحكومة إجراء بحقه، فإنه يكون من حق طالبي التأسيس، أو قيادة الحـزب، حسـب مقتضىـ الحـال، اللجـوء الى المحكمـة، ويكـون لحكـم القضاء القول الفصل في هذا المجال.

ز/3. أنه لا يجوز أن يفرض القانون على الحـزب قبـول أعضـاء فيـه رغماً عنه، لأي سـبب كـان، كـما سـبق أن خطـر ببـال إحـدى الحكومات في أحد مشاريع القوانين التي أعدتها.

ز/4. أنه لا يجوز أن يتضمن قانون الأحزاب تجـريم أفعـال وفـرض عقوبات لها، إذ أن ما ورد في قانون العقوبات في هذا

المجال، كفيلٌ بزجر من يقارف أيـة تصرفات تبلـغ حـد الجـرائم وردع غيره عن إتيان ذلك.

ولتأكيد ما سبق، يكفي أن نعلم أن الديمقراطيات المعاصرة، جعلت من الأحـزاب وسـيلتها في تحقيق الديمقراطية ومشاركة المواطنين في رسم السياسة العامة للدولة، ومن ثـم كانـت غاية الدساتير والقوانين عندها، تشجيع قيام الأحزاب السياسية، حيث بلغ تسـهيلها لقيـام هذه الأحزاب حداً يخدم نبل الغاية من إنشائها. ولتـذكير القـارىء بهـذا التسـهيل لإنشـاء الأحزاب، نكتفي بوضع بعض النصوص في أنظمة الديمقراطيات المعاصرة التي سبق شرحهـا في الفصل الأول من هذا الكتاب، وذلك لأهميتها رغم التكرار.

= المادة (18) من الدستور الإيطالي تنص على ما يلي:

"للمواطنين الحق في إنشاء التنظيمات (associations، أي الأحزاب / النقابات / الجمعيات) بحرية، وبدون أي ترخيص، لتحقيق أهداف لا تكون ممنوعة بقانون العقوبات".

= والمادة (9) من الدستور الألماني تنص على ما يلي:

"لجميع الألمان حق تكوين التنظيمات (associations، أي الأحزاب / النقابات / الجمعيات)، وتعتبر التنظيمات التي يتعارض نشاطها مع قانون العقوبات ممنوعة".

= ولقد وصل حال تسهيل إنشاء الأحزاب السياسية في بريطانيا حداً، دفعها الى أن تجعل مراقب الشركات هو المسؤول عن تسـجيل الأحـزاب السياسـية في سـجل خاص بها يحتفظ به لديه، لإبعاد هذا الأمر عن أهواء الحكومات، وذلك عنـدما نصت **المادة (1) من قانون تسجيل الأحزاب السياسية لعام 1998** على ما يلي:

"ينشأ سجل يسمى سجل الأحزاب السياسية، ويقوم عـلى هـذا السـجل مراقـب الشركـات أو أي مـن المـوظفين الـذين يتولـون تسـجيل الشركـات في كـل مـن انجلـترا وويلـز بمقتضى قـانون الشركات لعام 1985".

وأخيراً، يكفي أن نعلم أنه بالنظر الى أن خروج النشاط الحـزبي عـن القـانون في الديمقراطيات المعاصرة السابقة، يحكمه قانون العقوبـات، شـأنه في ذلـك شـأن نشاط الأفراد، فإن بعض قوانين الأحـزاب في هـذه الـديمقراطيات، لا تعاقـب إلا على فعل واحد وهو "تلقي الحزب لتبرعات غـير مشرـوعة أو اسـتخدام أموالـه بطريقة غير مشروعة". أما العقوبة المقررة على هذا الفعل، فهي حسـم ضـعف مبلغ التبرع أو المال المستخدم بطريق غير مشروع من المخصصات التي تـدفعها الدولة للحـزب في السـنة اللاحقـة للمخالفـة، عـلى أن يـتم توزيـع هـذا المبلـغ المحسوم على المؤسسات الخيرية !!

وفي هذا المجال **فإنني أؤكد على ما سبق أن اقترحته من حيث:** أنه عند وضـع أي مشرـوع لقانون الأحزاب في الأردن، الإفادة من قانون الأحزاب الألماني الصـادر في 1967/7/24 وفقـاً للصورة التي أصبح عليها بعد التعديل الـذي أجـري عليـه في 1994/12/31، ذلـك أن هـذا القانون الذي يتكون من (41) مادة، يعتبر من أنضج قوانين الأحزاب في العالم.

رابعاً: قانون الإجتماعات العامة:

إن قيام المواطنين بعقد "اجتماع عام"، هو حق من الحقوق الدستورية التي كفلها الدستور الأردني لهؤلاء المواطنين. والأساس الدستوري لهذا الحق، هو المادة (1/16) من الدستور التي تنص على أن:

"للأردنيين حق الإجتماع ضمن حدود القانون".

وهذا النص هو الأساس الدستوري أيضا، لأي قـانون يصـدر بشـأن حـق الأردنيـين في عقـد الإجتماع العام.

وهنا، لا بد من التذكير، بأن من البديهيات في علـم القـانون الدسـتوري، أن القـانون الـذي يصدر للإجتماعات العامة، هو من أجل تنظيم الحق الدستوري ليس إلا. ومن ثم فإنـه إذا كان من شأن القانون إفراغ الحق الدستوري من محتـواه تحـت سـتار تنظيمـه، فـإن هـذا القانون يكون قانوناً مخالفـاً الدسـتور، وذلـك بـإجماع الفقـه والقضـاء الدسـتوري العـربي والمقارن.

وفي ضوء ما سبق، فإننا نتبين أن قانون الاجتماعات العامة العصري المطالب بـه ينبغـي أن يراعي ما يلي:

1. أن القانون الذي يعلق حق الاحتماع العام على إرادة الحاكم الإداري بالموافقـة أو المنع، ينفي عن حق الإجـتماع صـفة الحـق الدسـتوري، لأنـه ينحـدر بهـذا الحـق إنحداراً يجعله يستقر عند مجرد الأمل في هذا الإجتماع، في حين أن الآمال المجردة لا ترقى الى مصاف الحقوق بأي حال. ولذلك، فإن القانون الـذي يـنص عـلى هـذا التعليق هو قانون يسلب من الحق الدستوري كل مضمونه، ومن ثم يصـبح هـذا القانون مخالفاً للدستور.

2. إن تنظيم حق الاجتماع العام بمقتضى القانون، يعنـي أن كتابـة الأردنيـين للحـاكم الإداري برغبتهم في ممارسة حقهم في عقد اجتماع عام، يقصد منها أن يقـوم هـذا الحاكم الإداري بتوفير قوات الأمن الكافية لحماية الاجتماع من أية أعـمال شـغب تسيء الى ممارسة هؤلاء الأردنيين لحقهم، ومنع أي خروج على النظام أو المسـاس بالأشخاص أو بالمصالح والأمـوال العامـة والخاصـة. وفي هـذه الحالـة، فـإن يمكـن للحاكم الإداري التعاون مع القـائمين عـلى الإجـتماع مـن أجـل تنظـيم عقـد هـذا الإجتماع في وقت معين، في ضوء المهلة التي يحتاجها هـذا الحـاكم الإداري لتـوفير قوات الأمن المطلوبة، خاصة وأن هذه القوات قد تكون مشغولة بواجبات أخـرى لها الأولوية.

3. إنه يدخل في واجب الحاكم الإداري وقوات الأمن، ولـيس القـائمين عـلى الاجـتماع العام، ضبط أي شخص يقـوم بالشـغب أو بـالخروج عـلى القـانون وإلحـاق الأذى بالأشخاص أو بالأموال، وتقديمه للعدالة، ليقول القضاء كلمته بشأنه وفقاً لقـانون العقوبات. ويترتب على ذلـك، أن القـانون الـذي يضـع عـلى عـاتق القـائمين عـلى الإجتماع مسؤولية ضبط هذا الاجتماع العـام ومعـاقبتهم بـالحبس و/أو بالغرامـة عند وقوع الإخلال بالأمن أو النظام، بالإضـافة الى تعـويض الأضرار عنـد حـدوثها، هو قانون غير دستوري، لأنه من ناحية يتضـمن تنـازلاً مـن سـلطات الدولـة عـن مسؤوليتها في ضبط الأمن والنظام الى جهات غير مختصة وغير مؤهلة ولـيس لهـا أية صفة دستورية، ومن ناحية أخرى، لأن ممارسة القائمين على الاجـتماع لحقهـم الدستوري وفرض العقوبة عليهم بسبب خروج غيرهم على القانون، أمران يجعلان من الحق في الإجتماع وحرية ممارسـته التـي يكفلهـا الدسـتور، في حالـة تعـارض، ومن ثم لا يجتمعان من حيث الواقع أو القانون، والسبب هو أن تجنب العقـاب المقيد للحرية بسبب الخروج المحتمل من الغـير عـلى القـانون، وسـيلته الوحيـدة عدم ممارسة الحق أصلاً، أي بعبارة أخرى، لأن القيد الذي يسلب حريـة ممارسـة الحق الدستوري، يلغي واقعياً هذا الحق.

ومما يلفت انتباه أي باحث في مجال الحق الدستوري للمواطنين في عقـد إجـتماع عام، وعدم جواز إفراغ هذا الحق من محتواه بموجب قانون يصدر تحـت ذريعـة أن هذا القانون قد جاء لتنظيم ذلك الحق، موقف الدسـتور الأمـريكي مـن الحـق المذكور. فقد صدر الدستور الأمريكي عام 1787، وفي عـام 1791 جـرى عـلى هـذا الدستور أول عشرة تعديلات (Amendments)، أصبحت تاريخيا تعرف بـ "وثيقة الحقـوق العامـة" (Bill of Rights). ونـص التعـديل الأول مـن هـذه التعـديلات العشرة على ما يلي:

"لا يجوز للكونغرس إصدار قانون ... يحد من حرية التعبير، أو حرية الصحافة والنشر، أو حق المواطنين في عقد اجتماع سلمي ومخاطبة الحكومة في إنصافهم مما يلحق بهم من ظلم وجور."

وبلغة الدستور الأمريكي:

"Congress shall make no law … abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of people peacefully to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances."

ولا يزال هذا النص الذي يقدس حرية التعبير، وحرية الصحافة والنشر، وحق الإجتماع العام، قائما في الدستور الأمريكي منذ عام 1791 حتى الآن !!

4. والنتيجة المترتبة على ما سبق في مجال حق الإجتماع العام هي:

أ. أن قانون الاجتماعات العامة ينبغي أن يؤكد على ما ورد في الدستور من حيث حق الأردنيين في عقد الاجتماع العام.

ب. أن يكون من واجب القائمين على الاجتماع العام إبلاغ الحاكم الإداري برغبتهم في عقد الاجتماع العام، وأن يتم تنظيم الاجتماع من حيث المكان والزمان والوقت المطلوب باتفاق الطرفين معا، وأن يكون من واجب الحاكم الإداري توفير قوات الأمن الكفيلة بضبط الاجتماع.

جـ. أن ينص القانون على حق قوات الأمن والجهات المعنية، في ضبط الخارجين على النظام والقانون وتحديد المخالفات المنسوبة لكل منهم، بموجب قانون العقوبات، ومن ثم تقديمهم الى القضاء، ليقول كلمته العادلة بشأنهم.

خامساً: قانون المطبوعات والنشر:

1. المضمون الدستوري لحرية الطباعة والنشر:

تعتبر المطبوعات والنشر من أهم الوسائل في العصر الحديث، التي يعبر الإنسان من خلالها عن رأيه، وإيصال هذا الرأي الى الآخرين. وعلى الرغم من أهمية الإذاعات والتلفزيون والفضائيات التي نراها الآن، إلا أنه يظل للكلمة المكتوبة سحرها ووقعها على النفس، وقدرتها على تشكيل الرأي العام وتوجيهه داخل الدولة. ومن هنا فقد حرص الدستور الأردني منذ عام 1952، على إباحة ممارسة حرية الرأي، بطريقة تتميز عن ممارسة سائر الحريات الأخرى، عندما نصت المادة (15) من الدستور على ما يلي:

> **"1. تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعبر بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون.**
>
> **2. الصحافة والطباعة حرتان ضمن حدود القانون.**
>
> **3. لا يجوز تعطيل الصحف ولا إلغاء امتيازها إلا وفق أحكام القانون."**

ونتبين من هذا النص، أن الدستور لم يكتف بتقرير حرية الرأي للمواطن فحسب، وإنما أوجب على الدولة أن تتدخل بشكل إيجابي، من أجل استدراج رأي هذا المواطن، عندما استخدم النص المذكور عبارة "**تكفل الدولة حرية الرأي**". وهذه العبارة تعني أن على الدولة من ناحية، إزالة جميع العوائق التي تقف في وجه إبداء المواطن لرأيه، ومن ناحية أخرى، تشجيع المواطن على إبداء رأيه، ومن ناحية ثالثة، ضمان عدم التعرض للمواطن الذي يبدي رأيه.

أما الوسائل التي يعبر فيها الإنسان عن رأيه، فهي وفقا لما تقرره الفقرة الأولى، القول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير. وفي هذا الذي يقره الدستور الأردني، تعميم يشتمل على أية وسيلة للتعبير عن الرأي، سواء المعروف منها الآن، أو الذي يمكن أن يستجد مستقبلاً. وحيث أن الوسيلتين الأهم، اللتين كانتا سائدتين عند وضع الدستور

عام 1952، هما الصحافة والطباعة، فقد خصص لهما الدستور الفقرة الثانية من المادة (15)، ثم أورد في الفقرة الثالثة نصاً خص به الصحف وحدها، ليمنع فيه تعطيل هذه الصحف أو إلغاء امتيازها.

2. دور القانون في تنظيم ممارسة حرية الرأي على النحو السابق:

لقد أشارت الفقرات الثلاث السابقة الى القانون، وهي تتحدث عن كفالة الدولة لحرية المواطن في التعبير عن رأيه، وذلك على النحو التالي:

= تشترط الفقرة الأولى بالنسبة لحرية المواطن في التعبير عن رأيه بكافة وسائل التعبير، أن لا يتجاوز حدود القانون.

= وتبين الفقرة الثانية أن حرية الصحافة والطباعة هي ضمن حدود القانون.

= وتؤكد الفقرة الثالثة أن تعطيل الصحف أو إلغاء امتيازها، يكون وفقاً للقانون.

ولنا أن نتساءل، ما هو القانون المقصود في الفقرات الثلاث السابقة؟

وقبل الإجابة على هذا التساؤل، لا بد من التأكيد على أن أي قانون تصدره الدولة في مجال حرية الرأي وحرية الوسيلة التي تنشر هذا الرأي، المقررتين في الدستور، ويكون من شأنه مصادرة هذه الحرية أو إفراغها من محتواها، هو قانون مخالف للدستور، وذلك بإجماع الفقه والقضاء. ومن ثم فإن وظيفة القانون الذي تصدره الدولة في هذا المجال هي، تنظيم ممارسة هذه الحرية ليس إلا. وفي مجال الإجابة على التساؤل، نبدي ما يلي:

أ. حيث أن حرية الإنسان تنتهي عند بدء حرية الآخرين وحقوقهم، فإن حرية الرأي وحرية وسيلة النشر لا يمكن أن تكون مطلقة، وإنما تكون مقيدة بعدم المساس بالآخرين، ومن ثم فإنه ينبغي أن يوقع العقاب على كل من يستخدم حريته في سبيل إلحاق الأذى بالآخرين. وهذا الموضوع العقابي، تكفّل به قانون العقوبات منذ نشأة الدولة الأردنية حتى الآن، بدءاً بقانون الجزاء

العثماني الذي ظل سارياً على الأردن عند استقلالها عن الدولة العلية، ومروراً بقانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936المنشور في العدد (652) من الوقائع الفلسطينية في 1936/12/14 وما تلاه من تعديلات متعاقبة وقوانين لاحقة، حتى صدور قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 الساري الآن وما طرأ عليه من تعديلات.

ووفقاً لقواعد قانون العقوبات السارية منذ عام 1960 حتى الآن، فإن النصوص التالية هي التي تحكم حرية الرأي والنشر:

= جرائم الذم والقدح والتحقير، وتحكمها المواد (188-199) و (358-367) من قانون العقوبات.

= جرائم النشر التي تعرقل سير العدالة، وتحكمها المواد (224، 227) من قانون العقوبات.

= جرائم المساس بالأخلاق والآداب، وتحكمها المواد (319-320) من قانون العقوبات.

ومما يجدر ذكره هنا، أنه يدخل في صلاحية المحكمة التي تنظر أي من الجرائم السابقة، أن تحكم على صاحب الرأي وناشره، عند إدانتهما، بتعويض من وقع عليه الضرر عند مطالبته بالحق الشخصي.

على أنه إذا كانت الوقائع التي يمكن أن تعرض على القضاء في مجال الجرائم والأفعال السابقة، والمطالبة بالتعويض عنها، غير متناهية، ولا يرد عليها حصر أو تحديد، فإن القضاء وحده هو الذي يفصّل ويبيّن ما ينطبق عليه وصف الجريمة ويستوجب التعويض منها. ومن تراكم أحكام القضاء على الوقائع اللامتناهية هذه، تتشكل الأفعال المحظورة والمباحة إنطلاقاً من سوابق قضائية، فيتبينها من يقوم بإبداء الرأي ومن يقوم بالنشر، ليعرف موقعه منها.

ولذلك، فإنه يستحيل على القوانين أن تسرد كافة أنواع الأفعال التي تدخل تحت كل واحدة من الجرائم سابقة الذكر، ومضمون كل نوع، والكيفية التي يتجسد فيها، ومن ثم فإن الأمر يظل متروكاً للقضاء في هذا المجال.

لكن القضاء الأردني، لم يعط الفرصة المطلوبة في هذا الموضوع، لأن الغالبية العظمى من السلوكيات التي تدخل في موضوع الرأي والنشر، كانت تتعامل معها الدولة بقرارات عرفية تمنعها من الوصول الى القضاء. واستمر الحال على هذا النحو حتى تم إلغاء تعليمات الإدارة العرفية في عام 1991. وكان من شأن ذلك أن تعطل نمو السوابق القضائية في هذا المجال.

ب. وترتيباً على ما سبق، جاءت القوانين المتعلقة بالمطبوعات والنشر خلال المرحلة التي أصبح يطلق عليها العهد الديمقراطي، بتفصيلات في موضوع حرية الرأي وحرية نشره، وكأنها بذلك تعالج نقص السوابق القضائية، في حين أن بعض ما ورد في هذه التفصيلات، لا مجال له في مثل قانون المطبوعات والنشر لأن وروده في هذا القانون، يسلب من الحرية الدستورية مضمونها:

فمن ناحية، نجد أنه لا مجال لتضمين قانون المطبوعات والنشر نصوصا حول جرائم وعقوبات على تجاوز حرية الرأي والنشر، وبالتالي ينبغي أن يكون المقصود بالقانون الوارد ذكره في الفقرات الثلاث من المادة (15) من الدستور، على ما أسلفنا، في مجال جرائم الرأي والنشر، هو **قانون العقوبات الذي يحكم الجرائم بوجه عام**، من حيث توجيه الإتهام، والاختصاص القضائي، والحكم فيما إذا كان الذي صدر عن المتهم يدخل في باب الجريمة أم لا.

ومن ناحية أخرى، فإنه إذا كان من الممكن أن يحتوي قانون المطبوعات والنشر على جوانب تنظيمية تتعلق بتحديد من هو الصحفي وبإصدار المطبوعة التي ينشر فيها الرأي والخبر، ومالكها، ورئاسة تحريرها، وكيفية تصويب ما يتم نشره، ليصبح في هذه الحدود هو القانون الذي تقصده المادة (15) من

الدستور في هذا المجال، فإنه لا يجوز أن يبلغ التنظيم حد وضع الرقابـة المسـبقة على النشر. ذلك أنه إذا كان الرأي المنشـور يشـكل جريمـة، فـإن قـانون التجـريم والعقاب يتكفل بزجر من قارفه، وردع غيره عن مقارفته مستقبلاً، من خلال حكم قضائي عادل. ومن هذا المنطلق، فإنه يتعارض مع حرية الرأي تعيين موظـف مـن قبل الدولة ليتولى الرقابة المسبقة وتقدير السلامة القانونية لهذا الرأي، فمثل ذلك يشكل إغتصاباً لدور القضـاء في هـذا المجـال. وإن كـان الـرأي المنشـور لا يشـكل جريمة، فلا مجال لأن يشهد الرقيب بذلك، من أجل السـماح للـرأي بالنشرـ إذ أن مجرد الرقابة عليه مسبقاً، فيه سلب لمضمون الحرية التي أوجـب الدسـتور عـلى الدولة أن تكفلها.

وعلى هذا، أي نـص يوجـب عـلى مؤلـف الكتـاب تقديمـه الى دائـرة المطبوعـات والنشرـ ويعطي لمدير هذه الـدائرة حـق "**إجـازة طبعـه**" أو "**منـع طبعـه إذا تضـمن الكتـاب مـا يخالف القانون**"، يسلب من حرية الـرأي مضـمونها الدسـتوري لا محالـة، ويجعـل الـنص مخالفاً للدستور. كما أن النص الذي يمنع الطابع أو الناشر من طبع الكتاب الذي لا يحظى بموافقة مدير دائرة المطبوعات والنشر، هو نص مخالف للدسـتور أيضـاً، لأنـه يسـلب مـن حرية النشر مضمونها الدستوري كذلك.

ومن ناحية ثالثة، فإنه لأمر بالغ الشذوذ أن يتضمن قانون المطبوعات والنشر، نصاً يعطـي لمدير دائرة المطبوعات حق الموافقة أو الرفض، عـلى اسـتيراد الكتـب وبيعهـا في المكتبـات، وأن يمتد حق الموافقة أو الرفض هذا، ليشكل رقابة على الجامعـات الأردنيـة عنـدما تقـوم باستيراد أنواع من الكتب لمكتباتها لتكون مرجعاً بين يدي الطلبة. إن مثل هـذه النصـوص، تجعل مدير دائرة المطبوعات وصياً على حرية استقاء الثقافة، بل وعلى الحريـة الأكاديميـة في الجامعات، وإفراغ تلك الحرية من مضمونها.

إن الرأي الذي تتكفل الدولة بحريته، لا يتكون من فراغ، ولا يحدث نتيجة إيحـاءات أثنـاء النوم، وإنما يدخل في تشكيل هذا الرأي قراءات لمطبوعات منشورة. ولذلك فإن القيود على حرية الرأي والنشر الواردة في قانون المطبوعات على النحو السابق، تفرغ

الحريـة الدسـتورية مـن محتواهـا، ويقتضيـ الإصـلاح في مجـال الحريـات، مراجعـة هـذا القانون، وحذف القيود التي سبق ذكرها منه.

وفي المحصلة لما سبق جميعه أقول:

إن الديمقراطية التي يسعى إليها شعب أي دولة، لا يمكن أن تتحقـق، إلا إذا وصـل شـعب الدولة وسلطة الحكم فيها، الى تحقيق التوازن في الإلزام التبادلي بينهما. ومـؤدى ذلـك أنـه إذا كانت السلطة قادرة على إلزام الأفراد داخـل المجتمـع بالقواعـد التـي تحكمهـم، فإنـه ينبغي أن يكون بقدرة هؤلاء الأفراد إلزام السلطة بالقواعـد التـي تحكمهـا. ومهـما بلغـت إدعاءات السلطة ووسائل إعلامها وما توظفه من أقلام، بوجود الديمقراطية داخـل الدولـة، فإن هذه الإدعاءات تظل أحاديث لا جدوى منها، إذا لم يكن بقدرة الأفـراد إلـزام السـلطة بالقواعد التي تحكمها. لكن القواعد التي تحكم السلطة ليست صناعة محلية، وإنمـا هـي قواعد تم أخذها من ديمقراطيات عريقة استقر فيها مدلول كل قاعـدة، ومضىـ عـلى هـذا الاستقرار أكثر من قرن ونصف. وقد ترتب على هذا، أن أصـبحت القواعـد الأساسـية التـي تحكم كلاً من النظام البرلماني والنظـام الرئـاسي السـائدين في العـالم اليـوم، قواعـد متوازنـة ومستقرة، معلومة المدلول وواضحة المعنى، وعلى نحو أصبح فيه قيـام دول العـالم الثالـث الذي ننتمي إليه، بالتعديل والتبديل في تلك القواعد، مؤدياً لا محالة الى إنفـراد حكومـات تلك الدول بالسلطة، ومصادرة حقوق المواطنين وحرياتهم في المشاركة في صنع القرار الذي يحكمهم. كما غدا فرض مدلولات لتلك القواعد المتوازنة والواضـحة، لتصـبح مختلفـة عـن مدلولاتها المستقرة في الأنظمة التي أخذت منها، يشـكل وسـيلة لمصـادرة حقـوق الإنسـان وحريته، والعبث بفكرة الديمقراطية التي يتطلع إليها.

ومن هنا، فإنه لا بد من تقدير وتثمين تطبيق ما يعبر عن تطلعات الأردنيـين وطموحـاتهم الحقّة مما جاء في وثيقة الأجندة الوطنية للإصلاح، لتسير الدولة على هديها خلال السنوات العشر القادمة.

على أنه إذا كان لا بد من بداية تبدأ بها خطة الإصلاح، فـإن إنجـاز الموضـوعات الخمسـة السابقة معاً، يشكل **خطوة تأسيسية أولى للتطور والإصلاح السياسي في الدولة**، وينبغي أن تكون مطلباً لجميع القوى السياسية. ذلك أن الإصلاح ينبغي أن يبدأ بالأسس، وبغـير هـذا، لن تستطيع الدولة تجديد حيويتها وشبابها، وسوف يبقى الإصلاح مقتصراً عـلى القشـور، كما سيبقى التعامل مع الفرعيات من هذه القشور، حبيس إرادة الحكومات، تستجيب له مرة لاحتواء ظروف آنيـة ضـاغطة، وتتجاهلـه مـرات ومـرات. وفـوق ذلـك، فإنـه في غيبـة الإصلاح في الأساسيات التي أسلفناها، سـوف يظـل الوضـع راكـداً متخلفـاً كـما كـان، رغـم خطورة ما يترتب على ذلـك مـن آثـار. لكـن هـذا يقتضي وجـود رغبـة وإرادة سياسـية في الإصلاح بدءاً من الأسس، وتـوافر الثقـة بصـدق إنـتماء المـواطنين وبـأن قـانون العقوبـات الأردني كفيل بزجر كل من يخرج على القانون والنظام وردع غـيره مـن مقارنـة مثـل هـذا الخروج.

وأخيراً، فبالنسبة لإصلاح أو تطوير القضاء، فإننـا نحيـل الى مـا سـبق أن بينّـاه في المباحـث السابقة من هذا الفصل، مؤكدين أن المشكلة الجوهريـة بالنسـبة للقضـاء لا تقتصر عـلى مجـرد تعـديل أو إضـافة نصـوص قانونيـة معينـة، لأن المشـكلة الجوهريـة هـي تغـول الحكومات على هذا القضاء وفرض هيمنتها عليه، وبشكل خاص قضاء الرقابة عـلى سـلوك الحكومات وتصرفاتها. ولـذلك فـإن الـذي يحـل المشـكلة الجوهريـة المـذكورة هـو، رقابـة السلطة التشريعية والرأي العـام عـلى التصرفات والممارسـات الحكوميـة، وأحكـام جريئـة يصدرها القضاة الذين أقسموا اليمـين عـلى أن لا يكـون علـيهم في قضـائهم سـلطان لغـير القانون، وهذه هي الوسيلة الناجعة لرد الحكومات الى حدودها الدستورية، وبقائهـا عنـد تلك الحدود.

حق الدولة في حماية نفسها مما يمكن أن تخشاه من آثار واقعية قد تترتـب عـلى تطبيـق الطروحات السابقة:

إن التطبيق الكامل للطروحات السابقة، يمكن أن ينقل الدولة، في مجال ممارسـة الحقـوق والحريات، نقلة نوعية، ويجعل الأردن دولة النموذج بين دول الوطن العربي.

ولكن من حق الدولة في مقابل ذلك، أن تتخوف من آثار تطبيق الطروحات السابقة وتقول، إن الأردن يعيش في وسط إقليم عربي يعوزه الإستقرار، بل وتتقاذفه المطامع والأهواء.

ومن شأن الديمقراطية والحريات التي تفتح أبوابها الطروحات السابقة، أن تشكل مداخل يعبر منها من دول الجوار وغير الجوار ما يشكل خطراً على الإستقرار والنظام في الدولة، وخاصة، هكذا قد يُطرح، أن ذكريات قادمة من الماضي ومنسوبة الى تلك المداخل، لم يفصلنا عنها سوى فترات قصيرة من الزمن. ومثل هذه الذكريات تحتاج الى تشدد أمني يستدعي فرض القيود على ممارسة الديمقراطية والحريات الدستورية، من أجل حماية الإستقرار والنظام في دولتنا.

والحقيقة أن مثل هذه التخوفات، هي تخوفات مشروعة، وقد تكون السبب وراء ما شهدناه من طروحات حكومية يتم الإعلان عنها بين الحين والآخر حتى الآن، لامتصاص هبات شعبية أو معطيات واقعية أو مطالبات لقوى وتجمعات سياسية. كما قد تكون تلك التخوفات هي السبب الذي أدى الى أن تعمل الدولة بطرقها الخاصة على عرقلة نمو الأحزاب، بل وتفكيك الكتل النيابية عندما يكثر عدد أعضائها.

وحتى تكون الأمور في نصابها الواقعي، فإن هناك أربع مسائل يمكن أن تؤدي الى طمأنة الدولة والى الديمقراطية في آن معاً:

المسألة الأولى: أن الظروف الدولية القائمة الآن، لم تعد تسمح بتدخل دولة عربية في شؤون دولة عربية أخرى، سواء أكان هذا التدخل مباشراً من قبل حكومات، أو غير مباشر من خلال تنظيمات سياسية أو تجمعات تآمرية، أو شراء ذمم لتجنيد أتباع وأنصار. فمثل هذه التدخلات، أو مجرد الشبهة فيها، أصبحت محل عقاب دولي، يمكن أن يفتك بالأنظمة الحاكمة التي تقف وراءها، كما شهد ويشهد واقعنا العربي الآن.

المسألة الثانية: أن الدستور الأردني يفرض في أول مـادة منـه، ثلاثـة ثوابـت جوهريـة في الدولـة وهـي، أن نظـام الحكـم نيـابي ملـكي وراثي. ووفقـاً للمشرـوعية الدسـتورية والقانونيـة في النظـام القـانوني في الدولـة الأردنيـة، فـإن أي مساس بهذه الثوابت الثلاثة تحكمه قواعد صارمة في التجريم والعقـاب، ومن ثم فإن تلك القواعد تفرض على الأردنيين أفراداً ومؤسسـات حزبيـة أو نقابات مهنية أو تجمعات سياسية أن لا تخـرج عـن الثوابـت الـثلاث سابقة الذكر وأن تلتزم بها.

المسألة الثالثة: أن من حق الدولـة، بـل ومـن واجبهـا، أن تبسـط جميـع مخاوفهـا مـن تطبيق الطروحات سابقة الذكر، وفي هذه الحالة يكون على جميع القوى السياسية والإجتماعية أن تتعامل مع هذه المخاوف كأمر مشروع للدولة، بحيث تتم ترجمة هذه المخاوف عند نقص التشريع بشـأنها الى نصـوص قانونية تفرض العقاب على كل من يخرج على القانون ويمـس النظـام في الدولة، ما دام ذلك جميعه يتم في إطار المشروعية الدستورية والقانونية. فإن تبين من خلال الحوار أن النصوص القانونية الموجودة كافية، فإنـه لا يكون هناك أي سبب لإضافة نصوص جديدة.

المسألة الرابعة: أنه إذا كانت الظروف السابقة التي مـرت بهـا الدولـة قـد نقلـت الملـف السياسي حتى الآن ليستقر في يد صاحب الملف الأمني، وعلى نحو أصـبح فيه السياسي مقوداً للأمني، فإن مرحلة الديمقراطية وفتح باب الحريـات على النحو الذي تطرحه هذه الأوراق، وإن كانت تستوجب بقـاء الأمنـي حامياً للدولة، نظاماً ومجتمعاً، إلا أن المرحلة الجديدة تستوجب أيضاً أن يتخلى الأمني عـن الملـف السـياسي، وأن يكـون الأمنـي مقـوداً للسـياسي كذلك، وعلى نحو يكون فيه السـياسي هـو صـاحب السـلطة الدسـتورية والفعلية في رسم دور الأمني وحدوده، وفقاً

> لمتطلبات الظروف التي تمر بها الدولة، بحيث يمارس كل من السياسي والأمني عمله، تحت رقابة السلطة التشريعية والسلطة القضائية والرأي العام. هذا مع العلم أن إقرار الأمن في جوهره يقوم على التوافق السياسي الذي بدونه لن تنفع كل وسائل الردع في الوصول الى أمن المجتمع واستقراره.

وفي ضوء ما سبق حول تطمينات الدولة من المخاوف التي قد تكون لديها، تصبح الديمقراطية ديمقراطية مسؤولة، وتصبح الحرية حرية مسؤولة، ويكون أساس التنافس بين القوى السياسية هو مصلحة المجتمع والوطن، وذلك في وضح النهار، وتصبح مشاركة جميع عقول الأردنيين في خدمة وطنهم، دون خوف أو مخاوف يمكن أن يكونوا قد استصحبوه أو استصحبوها من الماضي.

الفصـل الخامس

الفصل بين السلطات

ما نشهده أم تواطؤ بينها !

تمهيد وتقسيم:

قد يكون مألوفاً أن تتجاوز الحكومات على الدستور في تصرفاتها ، ويتم اللجوء إلى القضاء ليتكفل برد تلك الحكومات إلى رشدها، كما قد لا يكون مستغرباً أن تصدر السلطات التشريعية قوانين مشوبة بعيب مخالفة الدستور ويحكم القضاء ببطلان تلك القوانين، أو يمتنع عن تطبيقها التزاماً منه بحكم دستور الدولة. أما أن يخرج القضاء عن بديهيات الفقه الدستوري والسوابق التي استفزت في أحكام القضاء الدستوري لقرون، فهذا أمر غريب حقاً. ويزداد الأمر غرابة عندما تتوافق السلطات الثلاث في الدولة على مخالفة الدستور، إذ عندها يختفي مبدأ الفصل بين السلطات الذي استقرت النظم الدستورية في العالم على الأخذ به من أجل تمكين كل سلطة من مراقبة السلطتين الأخريين، ويحل مكان هذا المبدأ مبدأ شاذ هو مبدأ التواطؤ بين السلطات، لتكون الضحية في النهاية الحقوق والحريات والقواعد الدستورية التي تشكل ضمانة لها. ومثل هذا التواطؤ، يندر حصوله في عالم اليوم، اللهم إلا في الدول التي تتولى السلطة فيها حكومات إنقلابية، أو حكومات تنكرت لعصرها ولا يهمها أن تصبح خارج الزمن، وفي الحالتين تحل دولة الأشخاص مكان دولة القانون.

وأخشى أن أقول أن الأردن شهد خلال سنة مضت ممارسات خرجت على الدستور بشكل سافر، وتَشَارَكَ في هذا هذا الخروج سلطات الدولة الثلاث. وإذا كنا قد عرضنا فيما سبق أمثلة مما نقول، فإن ما حدث خلال السنة المذكورة، يكاد يدخلنا في ظل حكم دولة الأشخاص على حساب دولة القانون، كما يحدث في العديد من الدول العربية التي كنا ندعي ونكرر الإدعاء أننا أفضل منها حالاً. ولم تنفع التحذيرات من خطورة هذا الذي يجري، الأمر الذي لم يعد أمام الحريص على مبدأ تطبيق مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون سوى القول، اللهم أرزقه بطانة صالحة.

وسوف نعرض في هذا الفصل لخمس دراسات نشرتها في جريدة العرب اليوم الأردنية التي أخذت على نفسها أن تمارس حرية النشر بسقف قصّر غيرها عن بلوغه، مما أدى إ

لى تعرضها لهجوم عليها وعلى كتابها، من أشخاص احترفوا مهنـة الـردح والمـدح والتكسـب بالكلمة، ووصل الأمر حد التهديد بإغلاقها. والدراسات الخمس هي:

1. دفاعاً عن الدستور لا دفاعاً عن توجان.
2. كازينو ودستور وحكومات – من حقي أن أقول لا.
3. مرة أخرى كازينو ودستور وحكومات – الصفحة التاسعة وليتني لم أقرأها.
4. أختلف مع الرئيس في تفسـير المـادة (1/16) مـن الدسـتور، وأدعـو لإنشـاء جمعيـة للدفاع عن دستورنا.
5. اللهم ارزقه بطانة صالحة.

ونخصص لكل دراسة مبحثاً.

المبحث الأول

دفاعاً عن الدستور لا دفاعاً عن توجان•

قرأتُ بعناية الحكم الذي أصدرته محكمة شمال عمان في قضية السيدة توجان فيصل. واستوقفني الحكم كثيراً، وخاصة ما قرره بشأن الدفع المثار أمامه وهو عدم دستورية نص المادة (8/ز) من قانون الإنتخاب المؤقت لعام 2001, لمخالفتها لنص المادة (75) من الدستور, عندما جاء في الحكم بأن المحكمة غير مختصة بالنظر في دستورية النص المذكور. لقد كنتُ أعتقد أن اختصاص القاضي بنظر الدفع بعدم الدستورية هو أمر بديهي عند القانونيين عموماً وعند من تعلموا القانون في الجامعة الأردنية خصوصاً، وما دام الأمر في نظري قد خرج على ما أعتبره من البديهيات، فإنني أود أن أؤكد ما يلي:

1. أن المادة (8/ز) من قانون الإنتخاب المؤقت لعام 2001 التي تشترط لقبول ترشيح المحكوم عليه للإنتخابات أن يكون قد صدر بحقه **عفو عام**, مخالِفة حقيقةً للمادة (75) من الدستور التي تطلبت صدور عفو عنه، دون وصف لهذا العفو بأنه عام أو خاص، لأن عبارة **" ما لم يعف عنه"** التي وردت في المادة (75) المذكورة جاءت مطلقة، ومن ثم تشمل العفو العام والعفو الخاص معاً على النحو المبين في المادة (38) من الدستور. وإنطلاقاً من ذلك، فإن نص قانون الإنتخاب يكون قد خالف الدستور حتماً.

2. وخلافاً لما يقوله حكم المحكمة, مع الاحترام، فإن أي قاضٍ في الأردن يملك الصلاحية والإختصاص في البت في الدفع الدستوري المثار أمامه, ومن واجبه أن يمارس هذه الصلاحية, إعمالاً لحكم الدستور الواجب التطبيق. والنظر في

• نشرت هذه الدراسة في جريدة العرب اليوم بتاريخ 2007/11/4.

الدفع الفرعي بعدم الدستورية، يختلف كل الاختلاف عن الدعوى الأصلية بوقف العمل بالقانون المؤقت المخالف للدستور الذي تختص بنظرها محكمة العدل العليا وحدها. وأؤكد هنا، وتأكيدي يرد على بديهية مع الأسف، أن النظر في الدفع بعدم الدستورية لا تستأثر به محكمة العدل العليا وحدها، وإنما يملكه مع هذه المحكمة جميع القضاة، في محاكم الصلح والبداية والاستئناف والتمييز. والقاضي عندما ينظر في الدفع يوازن بين نصين متعارضين, وعليه أن يطبق النص الأعلى مرتبة, وهو نص الدستور، وبالتالي يحكم بعدم دستورية نص القانون لمخالفته للدستور. وهذا ما استقر عليه اجتهاد محكمة التمييز ومحكمة العدل العليا, وأكتفي هنا بذكر الأمثلة التالية لمن يرغب الرجوع إليها.

- قرار تمييز حقوق عمان رقم 1967/12 تاريخ 1967/9/24 المنشور على الصفحة 1094 من عدد مجلة نقابة المحامين لعام 1967.
- قرار تمييز حقوق عمان رقم 1971/205 تاريخ 1971/11/12 المنشور على الصفحة 1262 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1971/1/1.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1967/35 المنشور على الصفحة 389 من عدد مجلة نقابة المحامين لعام 1967.
- قرار محكمة العدل العليا رقم 1967/44 المنشور على الصفحة 47 من عدد مجلة نقابة المحامين لعام 1967.

ومرة أخرى. أكتفي بالصياغة التي وضعتها محكمة العدل العليا في القرار الأخير لمبدأ رقابة السلطة القضائية وكل قاضٍ في الأردن على دستورية القوانين، من خلال الدفع المثار أمام المحكمة, حيث جاء المبدأ بالألفاظ التالية:

"**إن الدستور هو مصدر السلطات جميعها، ووزع السلطات الثلاث على هيئات ثلاث فصل فيما بينها، على أساس احترام كل منها للمبادئ التي قررها الدستور. فإذا وضعت السلطة التشريعية تشريعاً غير دستوري, فإنها لا تستطيع أن تجبر السلطة**

القضائية على تطبيقه دون الدستور، ولا تطبق المحكمة فيما يُعرض عليها من القضايا أي تشريع يصدر دون مراعاة لنص الدستور أو روحه. إن المحكمة تلتزم في تطبيقها للتشريعات المتفاوتة في القوة, تطبيق التشريع الأعلى عند تعارضه مع تشريع أدنى منه. للمشرع في حدود الدستور سلطة التشريع ...، وإذا جاوز المشرع سلطته المقيدة في الدستور, كان التشريع باطلاً لمخالفته الدستور".

3. وللعلم, فقد طبق قضاة الصلح وقضاة البداية في الأردن المبدأ السابق, وحكموا بعدم دستورية نصوص قانونية في دعاوى منظورة أمامهم, استناداً إلى مخالفتها للدستور.

4. إن أول حكم في تاريخ القانون أعطى للقضاة في الدولة حق فحص دستورية القوانين، هو الحكم الذي أصدره القاضي كوك (Cocke) في بريطانيا عام (1610)، حيث قرر المبدأ وأسبابه بنصف صفحة. وأشهر حكم أعطى لجميع قضاة أمريكا حق الرقابة على دستورية القوانين، من غير وجود نص في الدستور الأمريكي على ذلك، هو حكم القاضي جون مارشال عام (1803) الذي وضع تفصيلات حيثيات المبدأ. وقد أخذ القضاء الأردني بمبدأ الرقابة المذكور عن حكم أصدره مجلس الدولة المصري برئاسة الأستاذ عبد الرزاق السنهوري عام (1948), وجاءت حيثيات حكم السنهوري متطابقة بحروفها مع حيثيات حكم جون مارشال (John Marshall). وعن حكم السنهوري أخذ القضاء في العديد من الدول العربية، كما هو الحال في الأردن، بذات المبدأ.

5. وإذا كان ما سبق يشكل السند القانوني لسلطة القاضي وصلاحيته واختصاصه في نظر الدفع بعدم دستورية القانون، فإن الأساس الذي لا يجعل للقاضي خياراً ويوجب عليه ممارسة السلطة والصلاحية والاختصاص على وجه الإلزام، هو القسم بالالتزام بالدستور وعدم مخالفته. ولكي يكون الأمر واضحاً نقول، إن أعضاء السلطات الثلاث، الحكومة وسلطة التشريع وقضاة السلطة القضائية، يقسمون اليمين على الالتزام بنصوص الدستور وعدم

مخالفته، ومن ثم فإذا خرج أعضاء سلطة التشريع على القسم وأصدروا قانوناً يخالف هذا الدستور، فلا يجوز لهذه السلطة أن تُلزم القضاة بأن يخرجوا على الدستور مثلها من خلال تطبيق القانون غير الدستوري. ومن هنا فإنه ما دام لا يوجد في الدولة محكمة دستورية (ولا أنصح بقيامها في ظل الظروف الحاضرة) لكي يُحيل القاضي إليها الدفع الدستوري المطروح أمامه للفصل فيه، فإنه، إلتزاماً منه بالقسم، يكون عليه واجب النظر في دستورية القانون، ولا يجوز له أن يحكم بعدم اختصاصه ويُنكر العدالة على صاحب الدفع.

6. قبل حوالي السنة، قرأتُ حكماً لمحكمة الاستئناف (حقوق عمان)، كان قد مضى على إصداره بضعة شهور، وجاء في الحكم أنه ما دام أن القانون قد استكمل الإجراءات اللازمة لإصداره، فلا يجوز لمحكمة البداية أن تتعرض لدستوريته. وانطلاقاً من ذلك فقد فسخت محكمة الاستئناف حكم قاضي البداية الذي بحث الدفع بعدم الدستورية وانتهى إلى عدم دستورية نص في القانون. وأقلقني حكم الاستئناف الخارج على البديهيات القانونية، وذهبت إلى الأخ والصديق معالي الأستاذ محمد الرقاد، رئيس محكمة التمييز ـ رئيس السلطة القضائية ـ لأطلعه على ما أعتبره خطأً جسيماً في البديهيات، وأطلب منه التنبيه على مثل هذا الأمر. وقبل أن أقول ما عندي، أعطيته الحكم وأخذ في قراءته وأنا أرقب تعابير وجهه. وشعرت أن الوجه البشوش الذي قابلني به قد تغير حزناً وألماً وضيقاً بسبب ما قرأ. وصمت الرجل لحظة ثم قال: ما هذا، يبدو أن الأخوة الذين أصدروا الحكم لم يسمعوا بسلطة القاضي في الرقابة على دستورية القوانين وصلاحيته في البتّ في دفع عدم الدستورية. وبعدها أضاف، إن شاء الله لن يتكرر مثل هذا الخطأ.

وأخيراً، فإن الفكر الدستوري المستقر في العالم كبديهيات، أصبح في عالم اليوم كالهواء الذي لا يستطيع أحد حجبه، وأحسب أن الأردن يعمل جاهداً على عدم حجب الهواء عن غيره.

المبحث الثاني

كازينو ودستور وحكومات

من حقي أن أقول لا •

منذ أن كشفت جريدة العرب اليوم موضوع كازينو البحر الميت وما يدور حول الإتفاقية التي تم توقيعها بهذا الخصوص بين شركة الكازينو (Oasis) وبين دولة المملكة الأردنية الهاشمية، وأنا أبحث عن نصوص هذه الإتفاقية، وذلك انحيازاً لمصلحة عامة أنكرت الإشاعات وجودها في الاتفاقية، ثم لأهميتها بالنسبة لي في مجال الدراسات القانونية وكونها واحدة من الأمثلة التعاقدية التي يمكن عرضها لدارسي القانون في دولة لها نظامها القانوني الخاص بها. واتصلت لهذه الغاية بمسؤولين وأعضاء لجان في مجلس النواب، وأعلمني الجميع بأنها ليست لديهم ولم يطلعوا عليها. وسألت وقتها معالي رئيس مجلس النواب المهندس عبد الهادي المجالي عنها، فقال لي أنها ليست في مجلس النواب، ولو كانت في المجلس لكان قد علم بها أو اطلع عليها. وبالصدفة، وبينما كنت في زيارة للأستاذ طاهر العدوان، رئيس تحرير العرب اليوم، نتحدث في موضوعات شتى، ذكرت له جهودي التي باءت بالفشل حول حصولي على صورة عن الإتفاقية العتيدة. وكانت فرحتي كبيرة عندما قال، لدي صورة عنها. وعدت إلى منزلي بالإتفاقية المكتوبة باللغة الإنجليزية، وكأنني أحمل هدية ثمينة معي.

قرأتُ الإتفاقية التي تقع على عشرـ صفحات وتتكون من (27) مادة، وكانت الصفحة التاسعة مفقودة منها. وذهلت لما وجدت في الصفحات التي قرأت من خلل وخروج على الدستور ما كان ينبغي له أن يحدث في دولة نسبة حملة شهادات القانون فيها أكثر من

• نشرت هذه الدراسة في جريدة العرب اليوم بتاريخ 2008/5/19.

مثيلتها في أمريكا وبريطانيا. وحزنت على وطن يقذفه أبناؤه في محيط متلاطم الأمواج، في حين أن الحيتان التي لا تعرف مع صبيانها الشبع، تنتظره هناك. وتساءلت، هل يعرف المسؤول عن القرار هذا الذي ينتظر الوطن وشعبه، لكني أجبتُ، إن كان لا يدري على ماذا وقّع فتلك مصيبة، وإن كان يدري فالمصيبة أعظم. وعند هذا الذي توصلت إليه، لم أستطع السكوت، وها أنا أكتب عن انتهاك اتفاقية الكازينو لدستور هذا الوطن ونظامه القانوني، وعن محصلة الآثار السلبية التي يتركها هذا الانتهاك على خزينة الشعب. وإذا كانت الجرائد السيارة لا تحتمل نشر دراسات قانونية تبحث في التوازن أو عدم التوازن في العقود، فلا أقل من أن أعرض لكل من يهمه مصلحة الوطن، لبعض المواد الأكثر شذوذاً من الناحية الدستورية في الإتفاقية، رافعاً يدي أمام الجميع لأقول أني أعترض على ما جرى، وأسبابي على النحو التالي:

أولاً: تقضي المادة (19) من الإتفاقية بأنه لا يجوز لحكومة المملكة الأردنية الهاشمية، ولا لأي سلطة في الدولة الأردنية أن تتخذ أي إجراء أو تقوم بأي عمل، أو تصدر أي قانون، إذا كان من شأن ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر، أن يؤدي إلى استملاك الكازينو أو مصادرة أي من منشآته. وبالتأكيد فإن حكم هذه المادة ينبغي أن يطبق، وذلك عملاً بالقانون الإنجليزي الواجب التطبيق على الاتفاقية، حتى لو كانت مصلحة الدولة تستوجب القيام بالإجراء أو العمل أو إصدار القانون. ووجه الشذوذ في هذا النص ما يلي:

1- أن الحكومة التي وقعت الإتفاقية عطلت نص المادتين (12،11) من الدستور الأردني اللتين تؤكدان حق الدولة في الإستملاك والمصادرة للملكية من أجل المصلحة العامة مقابل تعويض عادل. وهنا أؤكد أن بديهيات القانون الدستوري تجعل الحكومة، أي حكومة، مقارفة لمخالفة دستورية جسيمة تعادل الغش في نظامنا القانوني، إن هي تنازلت عن حقها أو حق الدولة في ممارسة سلطة منحها لها الدستور،

ومن ثم فإنه لا يجوز بأي حال توقيع إتفاقية تتنازل بموجبها الحكومة عن حق دستوري من حقوق الدولة، يتمثل في ممارسة حق الإستملاك للمصلحة العامة مقابل التعويض العادل الذي يحكمه نظامنا القانوني وفقاً للمادتين (12،11) من الدستور، وإلزام الحكومات التي تأتي بعدها بهذا التنازل، على مدى الخمسين سنة القادمة وهي مدة الإتفاقية.

2- إن الحكومة هي واحدة من السلطات الثلاث في الدولة. والسلطة التشريعية هي صاحبة الحق الأساسي في إصدار القوانين. ووفقاً لمبدأ الفصل ببين السلطات الذي يقوم عليه الدستور الأردني، فإنه لا يجوز للحكومة أن تتعهد بأن السلطة التشريعية لن تُصدر تشريعات على مدى الخمسين سنة القادمة تمس فيها إمتيازات شركة الكازينو. ذلك أن السلطة التشريعية نفسها لا تملك صلاحية التنازل عن صلاحياتها التشريعية وفقاً لبديهيات القانون الدستوري، فكيف إذن تقوم الحكومة التي وقعت إتفاقية الكازينو بالتنازل عن صلاحيات السلطة التشريعية في إصدار تشريعات تستوجبها المصلحة العامة على النحو الذي سبق ذكره. ومرة أخرى فإن مثل هذا الخطأ الذي وقعت فيه الحكومة في مخالفة الدستور، يشكل خطأً جسيماً يعادل الغش في النظام القانوني الأردني.

ثانيا: ووفقاً للمادة (20) من إتفاقية الكازينو، فإن حكومة المملكة الأردنية الهاشمية الموقعة على الإتفاقية، تقرّ وتوافق (acknowledges and agrees) على أن الدولة الأردنية مسؤولة عن تعويض شركة الكازينو، إذا تبين أن الحكومة الأردنية ليس لها صلاحية التوقيع على ما تعهدت به (Incorrect Representation)، وأن هذه الحكومة تعطي ضمانة (Warranty) بأنه لن تتخذ الدولة الأردنية أية إجراءات أو تصدر أية قوانين من شأنها أن تؤثر على

حقوق شركة الكازينو، أو تؤثر على حقها في تشغيل الكازينو على النحو المذكور في الاتفاقية، وأنه إن حدث ذلك، فإن التعويض الذي تلتزم به الدولة الأردنية أمام شركة الكازينو، كشرط جزائي، يشمل ما تكبدته الشركة من نفقات التخطيط والتصميم والتطوير والإنشاء والتمويل، فضلاً عن الربح الفائت على الكازينو لمدة الخمسين سنة القادمة.

ووجه الشذوذ في هذا النص ما يلي:

1- أنه لا يستطيع أي إنسان أن يتوقع ماذا ستكون عليه ظروف الدولة الأردنية خلال الخمسين سنة القادمة، ولا ماذا يكون على الدولة الأردنية أن تمارس من الحقوق السيادية للدولة، ولا ماذا يجب على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فيها، أن تتخذ من إجراءات أو تصدر من تشريعات لتحقيق المصلحة العامة للدولة وشعبها، حتى ولو تعارضت مع الاتفاقية. بل قد تأتي أجيال من وزراء الحكومة أو أعضاء السلطة التشريعية خلال السنين القادمة لا تتذكر اتفاقية الكازينو، وتتخذ الإجراءات أو تصدر التشريعات التي تحظرها الاتفاقية، من أجل المصلحة الوطنية. وهذا أمر طبيعي الحدوث في حياة الدول وحياة الأفراد مع تعاقب الأجيال على كراسي المسؤولية. وفي هذه الحالة، فإن خزينة الدولة الأردنية سوف تتحمل مئات من الملايين لا يعلم عددها إلا الله، لتعويض شركة الكازينو، عن الربح الذي فاتها عن الخمسين سنة القادمة أو ما تبقى منها. ويكفي أن أقول مثالاً على ذلك، أن الحكومة المصرية التزمت عام 1901 بدفع ثلاثة ملايين جنيه إسترليني ذهب لخزينة دولة الخلافة العثمانية، باعتبار مصر جزءاً من دولة الخلافة، ورغم زوال دولة الخلافة بعد أقل من عقدين من الزمن، مما كان يترتب على ذلك أن تتوقف الدولة المصرية عن الدفع بسبب هذا الزوال، إلا أن الأجيال المتعاقبة على

كراسي المسؤولية في مصر، نسيت أن دولة الخلافة التي التزمت تجاهها بالدفع لم تعد موجودة، واستمر البنك المركزي في الدولة المصرية في دفع الملايين إلى خزينة الدولة التركية بدون وجه حق حتى عام 1953، تماماً وكأن دولة الخلافة العثمانية لا تزال قائمة !!!

2- وإذا كان توقيع الحكومة على اتفاقية الكازينو يُلزم الدولة الأردنية بما سبق ذكره في ظل معطيات تؤكد تحقق ذلك، ألم يكن مبدأ الشفافية يوجب على الحكومة أن تعرض الاتفاقية على السلطة التشريعية قبل توقيعها لما فيها من مساس بحقوق الخزينة وحقوق الأردنيين العامة، خاصة وأن المادة (33) من الدستور تنص على أن:

"الإتفاقيات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة"

وأمام ما تقود إليه المعطيات الزمنية والواقعية سابقة الذكر، ألا يعني أن إنفراد الحكومة بالتوقيع على إتفاقية الكازينو وتجاهل السلطة التشريعية بهذا الشأن، فيه خروج على الدستور الأردني؟

ثالثاً: إن المادة (26) من الاتفاقية تنص على أن الذي يحكم الاتفاقية هو قوانين بريطانيا وويلز (The laws of England and Wales)، باستثناء قانون حقوق الأطراف الثالثة (الأغيار) لعام 1999 (Rights of Third Parties Act 1999). ووجه الشذوذ هنا ما يلي:

1- إن قواعد النظام القانوني في الدولة الأردنية موضوعة لتحكم السلطات الأردنية وجميع الأشخاص الموجودين على الأرض الأردنية وأفعالهم وتصرفاتهم وعقودهم، أردنيين كانوا أم أجانب. وإذا كان من غير الطبيعي أن تقبل الشركات الخاصة والمؤسسات الخاصة النص في عقودها على أن تكون هذه العقود محكومة بنظام قانوني

أجنبي، فكيف تقبل حكومة أردنية استبعاد النظام القانوني لدولتها مـن حكـم العقـود التـي تبرمهـا هـذه الحكومـة عـلى الأرض الأردنيـة، ويـتم تنفيذها على الأرض الأردنية، بشأن عقـارات أردنيـة، ووفقـاً لمزايـا ماليـة تشكل عبئاً على خزينـة الدولـة الأردنيـة، ليحـل مكـان النظـام القـانوني الأردني قوانين بريطانيا وويلز؟

2- هل تعرف الحكومة التي وقعت الإتفاقية، ما هي القواعـد ذات العلاقـة في قـوانين إنجلـترا وويلـز التـي التزمـت تلـك الحكومـة بإخضـاع الدولـة الأردنية لها ؟ وهل اطلعت على قواعـد قـانون حقـوق الأطـراف الثالثـة لعام 1999 الذي تم استثناؤه من التطبيق؟ في هذا المجـال، فـإنني أقـدر أنه لا يوجد مسؤول في الحكومة التي وقعت الإتفاقيـة، ولا أي مستشـار قانوني عندها أفتى لها بدستورية وبملاءمة ما قامت به، يستطيع أن يبين لماذا تم استبعاد قـانون حقـوق الأطـراف الثالثـة لعـام 1999، ومـا هـي قواعد القانون الإنجليـزي التـي تحكـم الاتفاقيـة الآن، خاصـة وأن هـذه القواعد لا تتكون من نصـوص تشريعية فحسـب، إذ النظـام القـانوني في بريطانيا وويلز يقوم أساساً على السـوابق لقضـاء الــ Common Law and Chancery-Equity Courts). بل أكثر من ذلك، فـما دامـت مـدة الاتفاقية خمسين سنة، فمن هو الـذي يسـتطيع التنبـؤ بأحكـام القـانون الإنجليزي والسوابق القضائية التي تشكل الأساس فيه، خلال هذه المدة؟

رابعاً: وفوق ما سبق نؤكد ما يلي:

1- إن طبيعة عمل الكازينو هو المقامرة البحتة. وهذا تدركه الحكومة مثلما يدركه أي شخص عادي. وهنا نقول أنه ليس بخـافٍ عـلى أحـد أن المـواد (909-915) من القانون المدني الأردني تحرم المقامرة على الأرض الأردنية، وتجعلها باطلة بصراحة نص القانون. وإذا كان

القانون المدني يشكل الشريعة العامة في الأردن، ويحكم صحة العقود في الأردن، وكانت المادة (1449) من هذا القانون تنص على أن **"رئيس الوزراء والوزراء مكلفون بتنفيذ أحكامه"**، فكيف تقبل الحكومة على نفسها أن تعقد إتفاقاً لممارسة عمل على أرض الدولة الأردنية، يجعله القانون الأردني باطلاً بطلاناً مطلقاً ؟

2- قد تكون هناك بعض الإستشارات القانونية التي قُدمت لإباحة عقد اتفاق كازينو العقبة، الذي صرف النظر عنه، وجرى القياس على ذلك بالنسبة لكازينو البحر الميت، ولكن إذا كانت الحجة التي يمكن أن تكون قد أبديت لموضوع العقبة هي أن إقليم العقبة هو منطقة حرة خاصة، وأخرج أصحاب الإستشارات إقليمها من مظلة الدستور الأردني والنظام القانوني الأردني خطأ بل وخطيئة، فإن منطقة البحر الميت ليست منطقة حرة، حتى ينطبق عليها ما أفتى به المنطق المتكسب بالإستشارات القانونية.

خامساً: إذا كانت الاتفاقية تتكون من (27) مادة، وتقع على عشر صفحات، فإنه عند دراستي لصورة الاتفاقية التي حصلت عليها من جريدة العرب اليوم، تبينتُ أن الصفحة التاسعة غير موجودة كما ذكرت سابقاً. وفي هذه الصفحة الناقصة، توجد خمس مواد هي المواد من (21-25).وطلبت من الأستاذ طاهر العدوان أن يبحث عن الصفحة الناقصة لأتعرف على مضمون المواد الخمس، لكن جهوده باءت بالفشل. وهكذا، أصبحت أبحث عن الصفحة التاسعة لدى كل من أعرف. وقبل بضعة أيام، قيل لي أن النائب الدكتور ممدوح العبادي نائب رئيس مجلس النواب وصلته صورة عن الاتفاقية، فطلبتها منه، وزودني بها مشكوراً. وكانت مفاجأتي كبيرة عندما تبينتُ عدم وجود الصفحة التاسعة. واستفسرت من الرجل، فقال، هذا ما تم تزويدي به. وهنا قدّرت أن في الصفحة التاسعة مواد أكثر خطورة من غيرها، فتم إخفاؤها. وواصلتُ

البحـث عـن المـواد المختفيـة، لكـن جهـودي لم تصـل إلى نتيجـة، وعنـدما طـال الانتظار، كان عليّ أن أقول مـا عنـدي. وفي هـذا الصـدد، فإنـه بالنسـبة للصـفحة الغائبة أبدي، أنه وفقاً للسياق الذي تجري عليه الاتفاقيات التـي يضـع صـياغاتها المحامون في بريطانيا، فإنه لا بد أن تكون من بين المواد الخمس المختفية مادة أو مادتين لعـلاج الخـلاف بـين الفرقـاء عنـد نشـوئه، بالتسـوية الوديـة، وعنـد عـدم الاتفاق، بالتحكيم. وأقدر أن التحكيم سيكون في بريطانيـا ليفصـل بـه محكمـون بريطانيون، ما دام القانون الإنجليزي هو الواجب التطبيق. فإن كان الأمر كـذلك، فإن الغاية منه هي أن هؤلاء المحكمين، يقـررون عـادة تعويضـات بمبـالغ عاليـة، استرشاداً منهم بأرباح الكازينوهات في بريطانيا. أما باقي المواد الخمس، فيصـعب عليّ التكهن بمدى خطورة مضمونها. لكنني رغم غياب هذه المواد فقد وجـدتُ أن الكتابة عن الصفحات المكشوفة أصـبحت ضرورة، عـلى أن أكتـب فـيما بعـد عـن الصفحة التاسعة ذات المواد الخمس التي تم إخفاؤها، إن حصلتُ عليها.

سادساً: سبق أن أعلن أن الحكومـة الحاليـة قـد استحضرـت خبـيراً قانونيـاً مـن بريطانيـا ليرشدها الى كيفية التحلل من الشرط الجزائي بالاتفاقية. وكانت محصلة الإستشارة القانونية التي قدمها هي أن الحكومة، وفقاً لما يتم تداوله في الأوسـاط المختلفـة، قدمت لصاحب شركة الكازينو عقارات من أملاك الخزينة قيمتهـا مئـات الملايـين من الدنانير، والبعض يوصل القيمة إلى (1500 مليون) دينار !!!

وأمام ما سبق، فإني كمواطن أردني أخاطب أعضاء السلطتين التنفيذية والتشريعية إنطلاقاً من حقي الذي تكفله لي المادة (17) من الدستور الأردني التي تنص:

"للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينـوبهم مـن أمور شخصية أو فيما له صلة بالشؤون العامة".

وبالنظر إلى أن مخالفة الدستور الأردني وتحميل الخزينة العامة مبالغ طائلة، والخروج على النظام القانوني الأردني، جميعها تتصل بالشؤون العامة التي تنعكس بالضرورة سلباً على الشؤون الخاصة للمواطن الأردني، وإنطلاقاً من مبدأ الشفافية الذي أكده جلالة الملك عبدالله الثاني في جميع خطبه وتصريحاته، فإنني أبدي ما يلي:

1. إنني أعرف الدكتور معروف البخيت، الذي وقّعت حكومته على الإتفاقية، منذ أن كان طالباً يدرس في الجامعة الأردنية، ويحضر إلى قاعة الدرس ببزته العسكرية كملازم أول في الجيش. وفي حدود ما أعرف عن الرجل، فهو متميز في تحصيله العلمي، صادق الانتماء، نظيف اليد، وحريص على المال العام، وأخشى أن يكون هناك من زوده بمعلومات غير صحيحة ليوافق على اتفاقية الكازينو، أو أنه نفذ قراراً وثق بمن اتخذه، أو انحنى أمام ضغط لم يستطع مقاومته. ولكن في جميع الحالات فإنه لا عذر له. أقول هذا من واقع تجربة مع الرجل يشهد عليها دولة الأستاذ أحمد عبيدات، اضطرتني أن أوجه له، أي لدولة الدكتور معروف، رسالة عندما كان يجلس على كرسي الرئاسة، أقول له فيها، كيف تقبل وأنت رئيس الوزراء المسؤول دستورياً، أن يتخذ لك القرار غيرك، ويكون عليك التوقيع والتنفيذ.

2. إنني أتوجه لدولة الرئيس نادر الذهبي برجاء، وبعده بسؤالين أساسيين،

أما بالنسبة للرجاء، فهو الكشف عن المواد الخمس الناقصة بالاتفاقية للتعرف على مضمونها، وتقدير مدى خطورة الموافقة عليها.

أما السؤالين فهما:

السؤال الأول: إذا كان صحيحاً أنه تم تحميل الخزينة الأردنية بعبء مالي كبير استناداً إلى الاستشارة القانونية التي قدمها خبير إنجليزي بالقانون، فهل يمكن أن تقوم الحكومة بتزويد اللجنة

القانونية في نقابة المحامين التي تتكون من كبار المحـامين في هـذا الوطن، بهذه الاستشارة القانونية التي قدمها الخبير الإنجليزي، مع كامل الإتفاقية وجميع الوثائق المتعلقة بها، من أجل الإطلاع عليها ومعرفة مضمونها والتحقق من سـلامتها مـن قبـل المختصـين مـن القانونيين مـن أبنـاء الأردن؟ وسـبب هـذا السـؤال هـو أن المـادة (915) من القانون المدني الأردني تنص على ما يلي:

"1. كل اتفاق على مقامرة .... يكون باطلاً.

2. ولمن خسر في مقامرة .... أن يسترد ما دفعه خلال ستة أشهر إبتداءً من الوقت الذي أدى فيه ما خسره ولو كان هناك اتفاق مخالف لما ذكر، ولـه أن يثبـت مدعاه بجميع طرق الإثبات".

فهل استخدم الخبير الإنجليزي هذا النص أو نصـح باسـتخدامه في المفاوضـة عـلى التعـويض مـع شركـة الكـازينو، للقـول أن جميـع اللاعبين المقامرين في الكازينو بمقدورهم استرداد مـا خسرـوه كـل يوم استناداً إلى هذا النص الذي يحمي الأجنبي كما يحمـي الأردني عـلى الأرض الأردنيـة، وهـل نصـح الحكومـة بـأن تقـول لشرـكة الكازينو، إن اشتطت في مبلغ التعويض الذي تطلبـه، لا مـانع مـن إنشاء الكازينو تنفيذاً للإتفاقية، ولكن سيكون هنـاك قـانونيون في الأردن يتوكلـون برفـع الـدعاوى للخـاسرين، وبعضــهم مــن غـير أتعاب، لاسترداد ما دفعه المقامرون كاملاً غير منقوص وفقاً للمادة السابقة، وعندها ستغلق شركة الكازينو أبوابها !! وأؤكـد أنـه غـير مقبول من الخبير القانوني الإنجليزي أن يتعلل بعدم معرفة النص، لأنه

يـدخل في واجبـه القـانوني، تحـت طائلـة المسـؤولية، حتـى وفقـاً للقانون الإنجليزي، أن يتحرى الأمر في علاقة شركة الكازينو قانونـاً باللاعبين المقامرين، وهو أمر لا تملك الحكومة سلطة عليه، اللهـم إلا إذا كـان مـن بـين المـواد الخمـس المفقـودة، نـصٌ تتعهـد بـه الحكومـة الأردنيـة بتعـديل القـانون المـدني الأردني، الـذي يشـكل الشريعة العامة في الأردن، لمصلحة شركة الكازينو، إذ عندها يُعفى الخبير من المسؤولية، ولكن هنا نكون أمـام الطامّـة الكـبرى التـي جرّتها الحكومة على الوطن، دستورياً وأخلاقياً ومالياً.

إنني أخشى أن يكون المستشار القـانوني الإنجليـزي قـد انطلـق في استشارته التي دفعت الدولـة الأردنيـة بموجبهـا الملايـين السـابقة الذكر، من ذهنية تسيطر عليهـا مفاهيمـه المسـتمدة مـن قـانون المقـامرة الإنجليـزي لعـام 2005 وتعديلاتـه (Gambling Act 2005) الصادر بتاريخ 2005/4/17، حيث يتكون هذا القانون من (362) مادة، مضافاً إليها (18) ملحقاً، التي توجـب علينـا الـدفع، دون أن يأبه بالقانون المدني الأردني الذي يحكم العلاقة بين شركـة الكـازينو وبـين اللاعبـين والـذي لا شـأن للإتفاقيـة بـه، ولا تملـك الحكومات سـلطة عـلى المقـامرين في رفـع الـدعاوى لاسـترداد مـا خسروه بموجبه.

السؤال الثاني: ما هو العـبء الحقيقـي الـذي تحملتـه خزينـة الدولـة الأردنيـة للتخلص من شروط اتفاقية الكازينو، علماً بأن الأوساط السياسية، ومنها أوساط نيابية، أوصلـت خسـارة الخزينـة لمـا قيمتـه (1500 مليون) دينار من العقارات. ومن واقع تجربـة مهنيـة خاصـة مـع دولة الرئيس، فإنني أستطيع الحديث عن حرصه

عـلى المـال العـام، والوقـوف في وجـه المتسـترين بعقـود تخضـع للقوانين الأجنبية الطامعين باسـتباحة المـال العـام، لأتسـاءل بعـد ذلك بالقول: ماذا جرى حتى وصل تعويض الكازينو إلى مـا وصـل إليه ؟

أ. وهنا أُذكّر دولة الرئيس بقرار وطني شـجاع سـبق أن اتخـذه عنـدما كان مديراً عاماً للملكية الأردنية، وكنتُ أنا وقتها أقـدم الإستشـارات للملكية في العقود والقضايا الدولية. في ذلك الوقت، وصل إنذار من مؤسسة محاماة إنجليزية تطلب من الملكية دفـع ملايـين الجنيهـات الإسـترلينية كتعـويض لشركة طـيران كانـت قـد أجّـرت طائراتهـا إلى الملكية، وإلا فسوف يـتم الحجـز عـلى طـائرات الملكيـة في مطـارات بريطانيا وأوروبا . ويومها زودتني بجميـع الوثـائق والعقـود، وهـي تخضع للقانون الإنجليزي أيضـاً، ووضـعت تحـت تصرـفي معلومـات المدير المالي/ نائب المـدير العـام ومـدير حركـة الطـائرات في المطـار، وعندما استخلصتُ دفوعـاً ممكنـة لـرد المطالبـة، تتمثـل في عنـاصر مطالبة مالية تعويضية مقابلة وبمبالغ أكبر يمكن توجيههـا إلى شركـة الطيران، بإنذار يوقعه محام إنجليزي، اتفقنا على أن أذهب إلى لندن مـع فريـق الملكيـة الـذي اقترحـت عليـك أن يرافقنـي، وبمعرفتـك، استعنتُ بمحامين من واحدة من الخمس الكبار من بيـوت المحامـاة في العالم، وهاتفتك من لنـدن، وأعلمتـك بموافقـة المحـامين الإنجليـز على ما توصلتُ إليه، وعندها قلت لي قاتل على جميع الأصعدة وأنا كمسؤول عن الملكية معك حتى النهايـة. وهكـذا تـم التوقيـع عـلى إنـذار مقابـل، وجهنـاه إلى شركـة الطـيران يتضـمن المطالبـة بملايـين لتعويض

محتمل، دخلنا بعده بمفاوضات انتهت بتجنيب الملكية دفع قرش واحد.

ب. وهنا أضيف إن في الأردن الكثير من المحامين المؤهلين، إن لم يكونوا أفضل من المستشار الإنجليزي، فمثله على الأقل، وكان يمكن ربط المستشار بهم ليكون التعامل مع شركة الكازينو في النهاية بمشاركة قانونية منتمية تعرف النظامين الإنجليزي والأردني في آن معاً. وهنا أتساءل: هل كان الدفع لشركة الكازينو بناءً على قدر محتوم لا رادّ له، وإن كان الأمر غير ذلك، فما هي الظروف التي أوصلت التعويض إلى ما وصل إليه. إنني أتمنى أن لا تبقى الظروف والمعطيات التي أحاطت بالمبالغ التي دفعت وموجباتها من الأسرار الحكومية التي لا لزوم لها في قوانيننا، حتى لا يظل الأمر موضوعاً مضافاً للأقاويل والشائعات التي توزع التهم أفقياً وعمودياً، وهزت الثقة بسلطات الدولة، في حين أن إسكات تلك الأقاويل والشائعات يستوجبه كشف المستور على نحو يضع النقاط فوق الحروف.

جـ وللعلم، فإن العديد من الشركات التي تتعامل معنا، مسجلة في جزر صغيرة معزولة في البحار، مثل فيرجن آيلاند، كيمن آيلاند ...، وهذه الجزر تشكل مرتعاً للعديد من شركات النصب والإحتيال، التي تتستر تحت أسماء جذابة مثل الإستثمارات الدولية أو العالمية، في حين أن رأسمالها المسجل يصل إلى خمسة دولارات أو عشرة دولارات، وقد تابعتُ بنفسي بعض القضايا بتكليف من البنك المركزي، ضد شركات مسجلة في هذه الجزر على النحو المذكور. وليس من غرائب الصدف، أن تكون شركة بهاء الحريري التي تعاقدت معنا

للتنقيب عن البترول في الأردن، وأدخلـت بعـد ذلـك معهـا شركـة أمريكيـة لتقـوم الشركتان بمطالبـة الدولـة الأردنيـة في دعـوى تحكيميـة في أمريكـا الآن بمبلـغ (700 مليـون) دينـار، مسـجلة في جزيرة فيرجن آيلند، كما هو حال شركة الكازينو!!

د. لا يتسع المقام هنا للحديث عن المواد المجحفة بحقنا في الاتفاقية، لكني أكتفي بالتساؤل: مـا هـو رأسـمال شركـة الكـازينو (Oasis) التي تعاقدنا معها وفقاً لسجلها في جزيـرة فـيرجن آيلنـد؟ وسـبب هذا التساؤل، هو أن ثمن رخصة الكازينو التـي سـتدفعها الشركة للدولة الأردنية وفقاً للـمادة (2/12) هـو (2 مليـون) دولار تـدفع على قسطين، وبعـد ذلـك يحـق للشركة أن تتنـازل عـن حقهـا في الكازينو لأطراف ثالثة، أي لأيـة شركـة أو شركـات تنشـؤها لتتـولى تمويل وإدارة وتشغيل وتطوير الكـازينو (المـادة 15)، دون حاجـة إلى موافقة الدولة الأردنية، في حين أن شركة الكازينو التي وقعـت على الإتفاق معنا تبقى هي وحـدها المسـؤولة عـن الـدفع المـالي. ومؤدى ذلك، أن الشركة التي تعاقدنا معها هي مجرد محطـة مـن أجل أن تنقل ملكية الكازينو أو رخصة الكازينو بالبيع إلى أطـراف ثالثة، بما في ذلك إمكانية انتقال هذه الملكية إلى شركـات يهوديـة، لتصبح المالـك الحقيقـي للكـازينو، وتحصـل شركـة (Oasis) التـي تعاقدنا معها على ما تشاء من الملايين مـن البيـع. وقـد بحثـت في قانون حماية الأطراف الثالثة الإنجليـزي لعـام 1999 (Rights of Third Parties Act 1999) مـن أجـل أن أتعـرف عـلى سـبب استبعاد تطبيقـه بـنص واضـح وصريـح في الاتفاقيـة، ووجـدت أن المادة (3/1) مـن هـذا القـانون الـذي أصـدره البرلمـان الإنجليـزي ووقعته ملكة بريطانيا في 1999/11/11 تنص على ما يلي:

"The third party must be expressly identified in the contract by name".

أي أنه حتى يكون قيام شركة الكازينو بالبيع لطرف ثالث صحيحاً، فإنه يجب أن يكون هذا الطرف الثالث محدداً بالإسم وبكل وضوح في اتفاقية الكازينو. ولذلك، فإن اتفاقية الكازينو استبعدت تطبيق هذا القانون، حتى لا تضطر الشركة إلى كشف اسم من ستنتقل إليه ملكية الكازينو ورخصة الكازينو في مرحلة لاحقة.

وفوق ذلك، فما دام أن الشركة التي تعاقدنا معها هي وحدها المسؤولة عن دفع المستحقات للدولة الأردنية وفقاً لمطلع المادة (12) الذي ينص على أن:

"Oasis shall be solely responsible …"

فإن هذا يعني أنه إن أصبح رأسمال هذه الشركة عشرة دولارات، وفقاً لقوانين جزيرة فيرجن آيلند، فإن مستحقات الدولة الأردنية ستكفلها العشرة دولارات وحدها، ما دامت الدولة الأردنية قد ارتضت بحصر المسؤولية عن الدفع بالشركة المذكورة، واستبعدت تطبيق القانون الأردني وقانون حقوق الأطراف الثالثة الإنجليزي لعام 1999.

3. وأتوجه إلى السادة أعضاء مجلس النواب الأردني الأكارم بالقول:

أ. إن نصوص اتفاقية الكازينو في ضوء ما سبق، اعتدت على نصوص الدستور وخرجت على قواعد النظام القانوني في الأردن، على نحو بلغت جسامته حداً لا يمكن في منطق القانون التوفيق بين ذلك الإعتداء والخروج وبين حسن النية.

ب. إنكـم كنـواب عـن الشـعب أقسـمتم عـلى كتـاب الله أن تحـافظوا عـلى الدستور الأردني وأن تقوموا بالواجبات الموكولـة إلـيكم حـق قيـام، ومـن أولى واجبـــاتكم الدســـتورية، حمايـــة الدســـتور ومراقبـــة الحكومـــات ومحاسبتها وحماية المال العام وحقوق الخزينة.

جـ. وانطلاقاً من واجبكم الدسـتوري، فـإني أتمنـى عـلى كـل واحـد مـنكم أن يعمل جاهداً من أجـل دراسـة الاتفاقيـة في اللجـان المختصـة في مجلـس النواب، لكي تصبح بنداً في جدول أعمال المجلس عند اجتماعـه، لتحميـل المسؤولية لكل مسؤول بمقـدار مشـاركته فـيما حـدث، بمـا فيـه ملاحقـة الخبير القـانوني الإنجليـزي للتعـويض عـن أي خطـأ يكـون قـد قارفـه في مضمون استشارته التي ترتـب عليهـا دفـع الحكومـة لمبلـغ كبـير لشركة الكازينو، علـماً بـأن بعـض الشركات القانونيـة (Law Firms) التـي قـد يكون هذا الخبير منتمياً إليها، لها ميزانيـات أعـلى مـن ميزانيـات بعـض الـدول، فضـلاً عـن ملاحقـة أي مستشـار قـانوني أردني، قـدم للحكومـة استشارة يؤكد فيها السلامة الدستورية لاتفاقية الكازينو عند توقيعها، أو يؤكد فيها سلامة وملاءمة ما أفتى به المستشار الإنجليزي بـدفع الملايـين، رغم الإمكانية القانونية والإجرائية لتجنب ذلك.

اللهم قد بلّغت، اللهم فاشهد، إني قد أرحتُ ضميري عندما وضعتُ الأمـر بـين يـدي كـل من يحب هذا الوطن كما أحببته.

المبحث الثالث

مرة أخـرى
كازينو ودستور وحكومات
الصفحة التاسعة - وليتني لم أقرأها •

في هذه المقالة، سوف أتحدث عن أمرين يجمعهما موضوع الكازينو؛ تعقيب على حـديث معالي وزير العدل، ثم عرض لما تضمنته الصـفحة التاسـعة الغائبـة مـن اتفاقيـة الكـازينو، وذلك على النحو التالي:

واحد: تعقيب على حديث وزير العدل عن الكازينو:

بتـاريخ 2008/5/19، نشرـتُ في جريـدة العـرب اليـوم دراسـة بعنـوان **"كـازينو ودسـتور وحكومات"** وأتبعتُ العنوان بعبارة **"من حقي أن أقول لا"**. وانتهيت في الدراسة المـذكورة إلى أن إتفاقية الكازينو الموقعة بين الدولة الأردنية، ممثلة بحكومتها، وبين شركـة الكـازينو (Oasis)، هــي إتفاقيــة تخــالف الدســتور الأردني والنظــام القــانوني الأردني. وبتــاريخ 2008/5/28 نشرت الصحف الأردنية النص الذي بثته وكالة الأنبـاء الأردنيـة بـترا، لحـديث قانوني لمعالي وزير العدل حول إتفاقية الكازينو، وحديث لمعالي وزيرة السياحة والآثار عن إرتباط الإتفاقية بالسياحة. وقد أسعدني كثيراً أن تقوم الحكومة الأردنية، ممثلة بالوزيرين، بتوضيحات تكسر جدار الصـمت الرسـمي بشـأن إعتـداء إتفاقيـة الكـازينو عـلى الدسـتور والمصلحة العامة. وفي الوقت الذي أُقدِر فيه حساسية الموضوع عنـد معـالي وزيـر العـدل، خاصـة وأنـه لا شـأن لـه ولا لحكومتـه بتوقيـع إتفاقيـة الكـازينو، فـإن أهميـة الموضـوع ومسؤولية وزير العدل لا تعفيه من الحديث الصريح عن مدى مخالفة الإتفاقية للدسـتور والقانون في الأردن، ولا عن بيان القيمة المالية الحقيقية

• نشرت هذه الدراسة في جريدة العرب اليوم بتاريخ 2008/6/3.

للتعويض الذي أُعطي لصاحب الكازينو في الإتفاقية التكميلية التي أفتى بالموافقـة عليهـا. وهنا أؤكـد لمعـالي الـوزير، أمـام جميـع القـانونيين في الأردن، أن الإتفاقيـة الأصـلية تلغـي مفاعيل صراحة نص المادتين (12،11) من الدستور الأردني، وتقيـد الصـلاحيات الدسـتورية السيادية لمجلس الوزراء الواردة في المادة (45) من الدستور، كما تخالف القواعد الآمـرة في النظـام القـانون الأردني، وتعصـف بمصـلحة الخزينـة بسـبب فقـدان الإتفاقيـة للتـوازن الإقتصادي، وعلى نحوٍ أجدني لم أشـهد أو أعـرف أو أعلـم مثـيلاً لمـا ورد في الإتفاقيـة في أي عقد أو إتفاقية حدثت، وخاصة ما تضمنته الصحفة التاسعة، إلا في اتفاقيات الإذعان التـي يفرضها المستعمر على الدول المستعمرة.

وقد بينتُ جوانب من ذلك في الدراسة سابقة الذكر التي نشرتها في جريـدة العـرب اليـوم. أما الإتفاقية التكميلية للتعويض، فلم أطلع عليها، كما أن أعضاء اللجنة القانونية في نقابـة المحامين، كما علمتُ منهم، لا يعرفون شيئاً عنها.

وقبل أن أتعرض لما ورد في الصفحة التاسعة التي كانت غائبـة وانتظرتهـا بشـوق الحـريص على معرفة ما فيها، فلا بد لي من مداخلة مركزة أعلق فيهـا عـلى مـا أدلى بـه معـالي وزيـر العدل، وذلك على النحو التالي:

1. من حيث الشكل، فقد أعطى معالي الوزير حديثه المكتوب إلى وكالة بـترا لتنشره كما هو في جميع الصحف ووسائل الإعـلام التـي ترغـب الحكومـة بنشرـ حـديث الوزير فيها. وفي الوقت الذي وجدت أن حديث الـوزير يثـير تسـاؤلات أكـثر مـما يقدمه مـن إجابـات، فقـد كـان بـودي أن يحضرـ معـالي الـوزير إجـتماع اللجنـة القانونية لنقابة المحامين الذي دعا إليه النقيب الأسـتاذ صـالح العرمـوطي مسـاء يوم الأربعاء 2008/5/28، أي مساء نفس اليوم الذي تم فيه نشر حـديث الـوزير، علماً بأن معاليه يعلم بالإجتماع وبأن الأستاذ النقيب وجه الدعوة للإجـتماع قبـل عدة أيام سابقة، وحضره أكثر من (50) من كبار المحامين في هذا الوطن، وبعضهم لديه معرفة ومؤهلات في القانون الإنجليزي، إن لم تكن مماثلـة فهـي أفضـل مـن مؤهلات المستشار الإنجليزي، الذي عوضْنا

صاحب الكازينو بناءً على رأيه. لقد كان بودي أن يواجه معالي الوزير زملاءه في إجتماع اللجنة القانونية، ويجيب على أسئلتهم، ويسمع آراءهم ليفيد منها، ومن ثم لتقوم وكالة بترا ببث ما لدى الوزير وما لديهم. وأضيف، إن من حضر إجتماع اللجنة القانونية، يشعر بالزهو والفخر وهو يستمع إلى كبار رجال الوطن من القانونيين، وهم يتدفقون حباً وحماساً للدفاع عن دستورهم ومقدرات وطنهم، ويزأرون وهم يتحفزون ليشهروا بهاماتهم العالية، سلاح القانون وعلم القانون، سياج المشروعية، في وجه الإنحراف والتهاون.

2. لقد تناول معالي الوزير إتفاقية الكازينو من زاويتين:

الزاوية الأول:

السلامة القانونية للإتفاقية، وهذه الزاوية تناولها معالي الوزير بطريقة تخلو من التوضيح الذي انتظرناه، إذ رغم أنه تحدث عن أوجه الخلل الوارد في الإتفاقية، إلا أن حديثه أوحى بوجه عام أن الإتفاقية لا تخالف الدستور. ومثل هذا الإيحاء يُحدث بلبلة وخلطاً، ويصور الأمر وكأنه مجرد إختلاف في وجهات النظر. إنني أطالب معالي الوزير أن يوضح موقفه الصريح ويعلمنا بوضوح هل الإتفاقية من وجهة نظره مخالفة لدستورنا أم لا؟ وسبب ما أطلبه من الوزير، هو أن المخالفة الدستورية تُلقى على عاتق الحكومة ومجلس النواب واجبات دستورية إجرائية وموضوعية ينبغي القيام بها.

الزاوية الثانية:

أن معالي الوزير يؤكد أن صاحب شركة الكازينو طالب الحكومة الحالية بتعويض مقداره (1400) مليون دولار، وأن الحكومة قد أرضته بتعويض عقاري من خلال إتفاقية جديدة تكميلية للإتفاقية الأولى، تقوم على تأجير لأرض جديدة واستصلاح لأرض يتم بيعها له، الأمر الذي جعله يتنازل عن المطالبة بمبلغ الـ (1400) مليون دولار مقابل ذلك. لكنني لم أستطع أن

أستخلص من حديث معـالي الـوزير كـم هـي القيمـة الماليـة لمحصـلة التعـويض العقاري الذي حصل عليه صاحب الكازينو. وأضيف أن الزملاء في اللجنة القانونية لنقابة المحامين كانوا مثلي في حيرة من أمر القيمة المالية العقارية التي وصل إليها التعويض. ومن هذه الزاوية، كان موقف معالي الـوزير باعتقـادي دفاعيـاً تبريريـاً يكتنفه عدم الوضوح، وغير مقنع، بالنسـبة لي، واسـتوقف مـا ورد في حديثـه مـن خلط، أعضاء اللجنة القانونية الذين قرأوا مـا صـدر عنـه. ويظـل التسـاؤل الـذي نوجهه إلى معالي الوزير قائماً من حيـث معرفـة القيمـة الماليـة لتعـويض صـاحب الكازينو، وكشف الإتفاقية التكميلية التي تمت بموجبها التسوية.

3. أما بالنسبة للإستشارة القانونية الإنجليزية التي تم التعـويض بنـاءً عليهـا، فيقـول معالي الوزير:

"بـادرت الحكومـة الأردنيـة إلى تكليـف فريـق مـن المحـامين الإنجليـز لدراسـة الإتفاقية وتقديم الرأي القانوني بشأنها". وهنا أتساءل:

أ. ما هو اسم المؤسسة القانونية (Law Firm) التي جاء منها أعضـاء هـذا الفريق، وما هي مواصفات تأهيلهم، إذ ليس كل من هو محام إنجليزي، لديه التأهيل للتعامل مع موضوع الإتفاقية، ومن هو الـذي اقـترح إسـم هذه الـ (Firm) على الحكومة. وسـبب هـذه التسـاؤلات، يفرضـه مبـدأ الشفافية الذي تحدث عنها بعض الزملاء في اللجنة القانونية.

ب. لقـد دفعـت الحكومـة الأردنيـة مبلـغ (79588) جنيهـاً إسـترلينياً ثمنـاً للإستشارة الإنجليزية، أي ما يعادل (160) ألف دولار، والسؤال هنا، مـن هو القانوني الأردني الذي ناقش مع القـانونيين الإنجليـز الإستشـارة التـي قدموها وأيّد ما قالوه؟ لقد أعلمنا الأستاذ نقيب المحامين، أنك قلـت لـه أنك أنت الذي أفتيت وأقنعت الحكومة بالأخذ بالإستشارة

الإنجليزية. فإن كان ما قلته للأستاذ النقيب ليس من قبيل منع التوسع في البحث عن أسماء آخرين، وكنت حقيقة أنت الذي وافقت، فإنني أخاطبك ليس بصفتك وزيراً للعدل، لأن كرسي الوزارة لا يعطي تأهيلاً معرفياً لشاغله، ولكن بصفتك القانوني أيمن عودة وأقول، لقد تعجلّت، وأخشى أن تكون قد جانبت الصواب في الإجتهاد، وكان عليك أن تسأل من يعرفون القانون الإنجليزي أكثر منك، ليشاركونك في تقدير سلامة الإستشارة الإنجليزية، ومن هؤلاء زملاء لك تخرجوا معك من كلية الحقوق في الجامعة الأردنية، وتعمقوا في دراسة القانون الإنجليزي، وحصلوا على أعلى الشهادات، وكانوا متقدمين على زملائهم الإنجليز في التحصيل القانوني، ويتطلعون إلى وضع معرفتهم القانونية في خدمة وطنهم من غير التفكير بأي مقابل، وسوف أبين عند الحديث عن الصفحة التاسعة مزيداً من التوضيحات في هذا المجال.

إثنان: الصفحة التاسعة:

استوقفني حقاً غياب الصفحة التاسعة من الإتفاقية التي حصلت عليها من أكثر من مصدر، وفقاً لما قلت في دراستي السابقة. ووعدتُ أن أكتب عن الصفحة المفقودة إن حصلتُ عليها. والحقيقة أنه ما أن تم نشر الدراسة في جريدة العرب اليوم، حتى فوجئت بالمئآت من الإتصالات، والعديد من المتصلين يقولون، سنواصل البحث معك عن الصفحة التي أصبحت لغزاً، ونزودك بها. وبالفعل، فقد وصلت الصفحة الغائبة بالفاكس إلى مكتبي من أكثر من مصدر، وكلٌ يطلب مني أن أبدي الرأي القانوني بشأنها. وفرحتُ كأي باحث ينشد معرفة الحقيقة عندما تسلمتُ الصفحة، لكني بعد أن قرأتها شعرتُ بالقهر، وتمنيت لو أني لم أقرأها. وأسبابي ما يلي، علماً بأني سوف أستخدم ذات الاصطلاحات الإنجليزية الواردة في الاتفاقية وبجانبها ترجمتها العربية، لتكون أمام الحريصين على معرفة دقة المدلول وآثاره:

أولاً: لقد وجدتُ في أعلى الصفحة التاسعة فقرة ثانية للمادة (20) التي سبق أن بيّنـتُ شذوذها في دراستي السابقة. فالفقرة الأولى من المادة (20) تتحدث عن التعويض الذي يتوجب على الدولة الأردنية دفعه لشركة الكازينو عـن الـربح الفائـت عـلى مدى خمسين سنة، كشرط جـزائي ينطلـق مـن المسـؤولية العقديـة. وفي الأنظمـة القانونية المعروفة في العالم، إذا كان الأساس الذي سبب المسـؤولية العقديـة يثـير المسؤولية التقصيرية أيضـاً، واجتمعـت المسـؤوليتان معـاً، فإنـه لا يجـوز لطالـب التعويض أن يحصل إلا على تعـويض واحـد. أمـا الفقـرة الثانيـة مـن المـادة (20) الموجودة على الصفحة التاسعة، فهي تعطى لشركة الكـازينو تعويضـاً ثانيـاً عـلى أسـاس المسـؤولية التقصـيرية (Tortuous liability) المسـتمدة مـن القـانون الإنجليزي، مضافاً (Cumulative) إلى التعـويض المسـتند إلى المسـؤولية العقديـة الوارد في الفقرة الأولى من المادة (20). وأعتقد أنه لا يوجد في هـذا العـالم إنسـان عاقل يقبل بنص تعاقدي يلزمه أن يدفع لذات الشخص تعويضين عن فعل واحد.

ثانياً: لم تكتـف الإتفاقيـة بالتطـاول عـلى مقـدرات الدولـة الأردنيـة وتعطيـل نصـوص الدسـتور الأردني، والخـروج عـلى النظـام القـانوني الأردني، وسـلب صـلاحيات الحكومات والسلطة التشريعية، طيلة مدة الإتفاقية وهـي خمسـين سـنة، بـل أن المادة (22) من الإتفاقية أوجبت على الحكومة الأردنية أن تدافع (defend) عـن شركـة الكـازينو (Oasis) والشركـاء فيهـا (Partners) أو الشركـة المتفرعـة عنهـا (Subsidiary)، إذا رفعـت عليهـا الـدعاوى (actions)، أو تمـت ملاحقتهـا بأيـة مطالبـات (claims and demands)، أو بـوشر ضـدها بـإجراءات قانونية (proceedings)، ناتجة عـن التطـاول سـابق الـذكر، كـما أوجبـت المـادة المذكورة على الحكومة أن تتعهد لشركة الكازينو أن لا يلحق بهـا أي ضرر (keep harmless) وأن تعوضـها (indemnify) عـن جميـع مـا تدفعـه أو تتكبـده مـن خسائر (all losses which are sustained, incurred or paid by Oasis) من جراء تلك الدعاوى والمطالبات والإجراءات، وذلك على مدى السنين

الخمسين القادمة. وأعتقد أن ما ورد في المادة (22) يدخل في باب اللامعقول. ذلك أنه إذا كان أي شخص يستطيع أن يوقع على عقد يتبرع بموجبه بماله الخاص لمن يريد أو يوزعه أو ينثره في الهباء، فإن هذا الشخص لا يملك أن يوقع عن دولته عقداً يعطي بهذا السخاء من المال العام لشركة تجارية كما ورد في الاتفاقية. وبمقدار حبي لهذا الوطن شعرتُ بالحزن والألم، لهذا الإستقواء بالنصوص العقدية، للإستهتار بدستورنا وحقوقنا ونظامنا القانوني.

ثالثا: وفقاً للمادة (24) من الإتفاقية، وهي تتكون من ثلاث فقرات، فإن الإختصاص بنظر أي خلاف بين الدولة الأردنية وشركة الكازينو، هو لهيئة تحكيم تعقد في بريطانيا لتطبق قوانين بريطانيا وويلز على هذا الخلاف، وتكون لغة التحكيم هي الإنجليزية، إذ النسخة الرسمية المعتمدة للاتفاقية هي اللغة الإنجليزية فقط. وإذا كنتُ قد توقعتُ وجود شرط التحكيم في الإتفاقية وتحدثت عنه في الدراسة السابقة، إلا أن ما ورد في المادة (24) المذكورة أضاف جديداً ما يلي:

1. أن المادة المذكورة تلزم الدولة الأردنية بأن يصبح الحكم الصادر عن هيئة التحكيم من حيث وجوب تطبيقه وكأنه صادر عن القضاء الأردني (as a judgment by any court having jurisdiction)!!

2. أن المادة المذكورة تلزم الدولة الأردنية، بأن يكون الحكم الصادر عن هيئة التحكيم مشمولاً بمعاهدة الأمم المتحدة لعام 1958 (The 1958 United Nations Convention) وتقر الدولة الأردنية (acknowledge) بأنها ستنفذ حكم هيئة التحكيم وفقاً لتلك الإتفاقية بدون تأخير (without delay) !!

ويبدو أن شركة الكازينو ومحاميها الإنجليزي يهدفان من الأمرين السابقين، حتى إلى إلغاء دور القضاء الأردني في الرقابة على ما إذا كان في الحكم التحكيمي مخالفة للنظام العام الأردني أو النصوص

الآمرة في الأردن، وبالتالي إلغاء سلطة هذا القضاء في إبطال ما يخالف هذا النظـام أو تلـك القواعـد. وهنـا أؤكـد أن القواعـد المسـتقرة في النظـامين القانونيين العـالميين، اللاتينـي الجيرمـاني والإنجلـوأمريكي، يجعـلان أي نـص تعاقدي أو حكم تحكيمي يخالف النظام العـام أو النصـوص الآمـرة داخـل أي دولة من دول النظامين، نص أو حكـم باطـل بطلانـاً مطلقـاً. إن النظـام العـام في الفكـر القـانوني هـو الأسـاس السـياسي والاقتصـادي والاجتماعـي والخلقي الذي يقوم عليه كيان الدولة كما ترسمه النصـوص الحاميـة لهـذا النظام، ويعتبر الخروج عليه خطيئة بحق الدولة وشعبها لا يمكن أن تُغتفر. فكيـف نوقـع نحـن في الأردن إذن عـلى إتفاقيـة نسـتجيب فيهـا إلى رغبـة أصحاب الكازينو في الإلتفاف على النظام العام والنصوص الآمـرة في الأردن، ونلتزم بتنفيذ أحكام تحكيمية حتى ولو كانت مخالفة لذلك النظام وهـذه النصوص؟

3. إن المادة (24) المذكورة نصت بوضوح على أنه يُستثنى من قوانين بريطانيا وويلز التي تحكم تفسير وتنفيذ الاتفاقية، القواعد المتعلقة بتنازع القوانين. وبكلمات نص الاتفاقية:

> "the arbitrators shall interpret and enforce this Agreement in accordance with the substantive laws of England and Wales, without regard to the choice or conflicts of law rules of such jurisdiction"

وبـالرجوع إلى قواعـد القـانون الـدولي الخـاص (Private International Law) التي تحكم تنازع القـوانين (conflict of laws) في بريطانيـا وويلـز، نجد أنه عندما يتعلق الخلاف أو المنازعة بعقار أو حقوق عقارية، فإن تلك القواعـد تحيـل إلى نصـوص القـانون في الدولـة التـي يوجـد فيهـا العقـار لتطبيقها، أي في حالتنا للقانون الأردني.

وهكذا، فإنه بالنظر إلى أن العقار الذي سيقام عليه الكازينو موجود في الأردن، وكانت قواعد تنازع القوانين في بريطانيا وويلز عند وقوع الخلاف ستحيل إلى تطبيق القانون الأردني، فقد استبعدت الاتفاقية قواعد التنازع المذكورة من التطبيق!! وأكرر القول أنه إذا كان الطرف الأردني لا يدري عن غاية النص فتلك مصيبة، وإن كان يدري فالمصيبة أعظم.

رابعاً: أما المادة (25) من الاتفاقية، فإنني أعتقد أنها تتضمن انتهاكاً صارخاً لدستور الدولة الأردنية، وذلك على النحو التالي:

1. وفقاً لمطلع المادة المذكورة، فإن لنصوص الاتفاقية صفة السمو على أية قوانين جديدة تصدرها الدولة الأردنية، وأنه لا يجوز لأية نصوص في هذه القوانين أن تحل محل أي نص في الاتفاقية طيلة الخمسين سنة القادمة، إلا إذا وافقت شركة الكازينو على ذلك!!

2. ووفقاً لعجز المادة (25) المذكورة، فإن شركة الكازينو (Oasis) لا تخضع للقوانين الأردنية المتعلقة بتعديل مقدار الضرائب والرسوم والجمارك والعوائد التي تفرض داخل المملكة أو أية قوانين جديدة بهذا الشأن، وبالطبع لمدة الخمسين سنة القادمة.

يا إلهي،

ما هذا الذي جاءت به الاتفاقية !! لماذا تصبح ولاية السلطة التشريعية بموجب نصوص تعاقدية قاصرة عن الامتداد إلى شركة الكازينو، فهل أصبحت هذه الشركة دولة داخل دولتنا، ثم أليس مصدر المال لخزينة الدولة هو الضرائب والجمارك والرسوم، التي تفرضها السلطة التشريعية بموجب قوانين سيادية إنطلاقاً من ولايتها الدستورية داخل المملكة ؟ فكيف نقبل أن تتضمن اتفاقية مع شركة تجارية،نصاً يحجر على الصلاحيات الدستورية للسلطة التشريعية!!

خامساً: تنص المادة (23) على أن اتفاقية الكازينو بما فيه بنودها وشروطها هي اتفاقية **سرية** (Confidential)، وتلتزم شركة الكازينو وحكومة المملكة بالمحافظة على سرية هذه الاتفاقية !!

وأتساءل: لماذا تنص الاتفاقية على هذه السرية؟ إنني لم أجد في الاتفاقية أية أسرار صناعية أو أية اختراعات عائدة لشركة الكازينو لتبتغي هذه الشركة من النص سترها وإخفاءها عن الغير. كما أنني لم أجد في الاتفاقية أي نص أو حكم يمكن أن يدخل من قريب أو بعيد تحت القواعد التي تحكم أسرار الدولة الأردنية. يضاف إلى هذا، أن النص على سرية الاتفاقية مع تاجر أو شركة تجارية كشركة الكازينو فيه خروج على مبدأ الشفافية الذي توجب القوانين وينادي جلالة الملك بضرورة العمل به من قبل الحكومات. وفوق ذلك فإن سرّية الإتفاقية تتعارض مع روحية نص المادة (33) من الدستور الأردني. وأؤكد إنني لم أجد سبباً مشروعاً للنص على سرية الاتفاقية.

وعلى أية حال، فما دام أن لهذا الوطن مجلس نواب أوكل له الدستور سلطة الرقابة والمحاسبة وتوجيه الإتهام، فليس لمواطن مثلي سوى أن يقول ما عنده بكل انتماء، جأراً بشكوى، أملاً في أن يسمع صوته على المستوى السياسي والدستوري من يمثلوه.

سادساً: ومرة أخرى، فإني أتوجه إلى دولة الأستاذ نادر الذهبي رئيس الوزراء، بطلب أقول فيه:

1. قد يجد القانونيون في الأردن أملاً أو بصيصاً من أمل، في استعادة ما أُعطي لصاحب شركة الكازينو، وإذا كانت الإستشارة القانونية التي قدمها الخبير الإنجليزي والوثائق الأخرى يمكن أن تلقي الضوء على مدى ما نستطيع القيام به، فإن مصلحة الأردن تقتضي استنفاذ طرق هذا الأمل مهما كان ضعيفاً، وأنت الآن كرئيس للوزراء من يستطيع البدء بفتح نافذة على مثل هذا الأمل.

2. وأساس طلبي هذا هو القاعدة التي يعوّل عليها الفقه القانوني في بريطانيا وهي أنه:

"من حيث المبدأ، فإن لأطراف العقد الحرية في اختيار القانون الواجب التطبيق على العقد الذي يبرمونه بينهم، حتى ولو لم يكن لهذا القانون أية صلة بموضوع التعاقد. لكن حرية أطراف العقد في اختيار القانون الواجب التطبيق على هذا النحو، قد يتم استخدامها للتهرب من تطبيق قواعد آمرة في النظام القانوني الواجب التطبيق أصلاً على العقد. وتبعاً لهذا، فإن غالبية الدول لا تقبل تطبيق القانون الذي اختاره أطراف العقد، إلا إذا تبين أن هذا الاختيار قد تم بحسن نية. فإذا تبين أن هذا الاختيار قد تم بحسن نية، فإنه يجب تطبيق هذا القانون الذي حدده أطراف العقد ليحكم الخلافات التي تنشأ بينهم".

وبلغة الفقه الإنجليزي:

"In principle, the parties are free to nominate any law as the proper law of their contract even though there may be no other connection between the substance of the obligation and the law selected. However, such clauses could be used as a device to evade the application of a mandatory provision of law within a relevant legal system. Consequently, most states will not honour choice of law clauses unless they are seen to have been included on *a bona fide* basis. If the clause is recognized as a good faith term, the 'forum state' must apply the nominated proper law to resolve the dispute".

3. إن قواعد القانون الإنجليزي التي تحكم إتفاقية الكازينو تنقسم إلى قسمين هما، قواعد القانون العمومي (Common Law). وقوعد العدالة (Equity). ومن حيث المبدأ فإنه عندما تتعلق النصوص التعاقدية بحسن النية أو سوء النية، فإن قواعد العدالة هي التي تصبح واجبة التطبيق.

.4 ووفقاً للمستقر في القضاء والفقه الإنجليزي، فإن أحكام العدالة تعمل على أساس شخصي (equity acts in personam)، ولا تعنيها قاعدة العموم والتجريد التي تحكم القانون العمومي. ولذلك فإن المعيار في تطبيق قواعد العدالة أساساً، هو مدى توافر سلامة النية وما يقتضيه الضمير والخلق والوجدان، وهل استغفل أحد أطراف العقد الطرف الآخر عن قصد من خلال دراسة وتحضير قام به ورتبه بشكل مسبق (due diligence) منظوراً إلى ذلك جميعه من وجهة نظر القاضي كأمر يتعلق بالضمير والسلوك القويم. وهذا الأساس مستقر في بريطانيا منذ أن وضعه اللورد نوتنغهام (Lord Nottingham) عام 1673 الذي تولى قضاء العدالة في ذلك العام، ولا يزال هذا الأساس قائماً حتى الآن.

.5 وأعتقد أنه وفقاً للقانون الإنجليزي وللسوابق القضائية في بريطانيا وويلز، فإن سوء نية شركة الكازينو، تفوح رائحته بشكل واضح يكاد يزكم الأنوف، من غالبية النصوص الواردة في الاتفاقية التي تمت التسوية والدفع لصاحب شركة الكازينو على أساسها. ويكفي أن نشير هنا إلى العناصر التالية التي تعصف بحسن النية المبحوث عنها:

أ. إستبعاد إتفاقية الكازينو قانون الأطراف الثلاثة الإنجليزي لعام 1999 من التطبيق، دون أن تبين الاتفاقية الحكمة المشروعة من هذا الاستبعاد، في حين أن البحث في القانون الإنجليزي يقطع أن سبب الاستبعاد هو لأن هذا القانون يعطي بعض المزايا للطرف الأردني.

ب. إستبعاد الإتفاقية لقواعد القانون الدولي الخاص الإنجليزي (تنازع القوانين) من التطبيق على الاتفاقية، دون أن تبين هذه الاتفاقية أية حكمة مشروعة لهذا الاستبعاد، في حين أن البحث في القانون الإنجليزي يؤكد أن السبب هو أن القانون الإنجليزي يجعل

ت.

القانون الواجب التطبيق على العقار، قانون الدولة التي يوجد العقار فيها، أي القانون الأردني في حالتنا، فتم استبعاده.

جـ. إستبعاد تطبيق أي نص من نصوص القانون الأردني وإحلال القانون الإنجليزي مكانه، وذلك لأن الطرف الآخر(الكازينو) يعلم جيداً أن نصوص الإتفاقية وفقاً للقانون الأردني مخالفة للدستور والنظام العام، وباطلة بطلاناً مطلقاً.

د. إستبعاد أي دور للقضاء الأردني في النظر في حكم المحكمين الصادر في لندن، من خلال النص على أن حكم المحكمين يعتبر وكأنه صادر عن القضاء الأردني، وذلك حتى لا يحكم هذا القضاء ببطلان ما هو مخالف لدستورنا ونظامنا العام في حكم التحكيم.

هـ. النص على وجوب تنفيذ حكم المحكمين وفقاً لإتفاقية الأمم المتحدة لعام 1958، إنطلاقاً من اعتبار هذا الحكم وكأنه صادر عن القضاء الأردني، وذلك كوسيلة لألغاء أية قيمة أو فاعلية للمادة (2/5/ب) من اتفاقية نيويورك الصادرة في 1958/6/10 التي تنص على أنه:

> **"يجوز عدم الاعتراف بحكم التحكيم وعدم تنفيذه من قبل السلطات المختصة في الدولة التي يراد الاعتراف بحكم التحكيم وتنفيذه فيها إذا وجدت هذه السلطات أن ... الاعتراف بحكم التحكيم أو تنفيذه، مخالف للنظام العام في تلك الدولة".**

و. تعطيل تطبيق نص المادتين (11 و 12) من الدستور الأردني لخمسين سنة قادمة، وهما مادتان سياديتان لا تملك صلاحية تعطيلها الحكومة ولا السلطة التشريعية.

ز. تقييد صلاحية مجلس الوزراء الـواردة في المـادة (45) مـن الدسـتور لخمسين سنة قادمة، وهي صـلاحية سـيادية لا تملـك حـق تقييـدها الحكومة ولا السلطة التشريعية.

وأمام ما ورد في البند السابق، فإنه يغدو طبيعياً الاستخلاص أن شركـة الكـازينو كطـرف في التعاقد:

= كانت تعلم بأن مواد الاتفاقية مخالفة لنصوص الدستور الأردني وللقواعـد الآمـرة في النظام القانوني الأردني،

= وأن علمهـا هـذا يؤكـده اسـتبعادها لأحكـام القـانون الأردني ولنصـوص محـددة في القانون الإنجليزي تحيل للقانون الأردني، وهذا ناتج عن قيام الشركة بدراسة مسبقة للقواعــد القانونيــة في الدولــة الأردنيــة التــي يجــري فيهــا التعاقــد والتنفيــذ (due diligence)، مما يؤكد عدم توافر حسن النية لدى الشركة،

= وبالضرورة، فإن الـ (due diligence) الذي قامت به الشركة أكـد لهـا أن لا الـوزير الذي وقع الاتفاقية ولا رئيس الوزراء أو حتى مجلس الوزراء، يملك صلاحية الخروج على الدستور الأردني والقواعد الآمرة في القانون الأردني،

= وبالتالي، فإن موافقة الوزير المخالفة لدستور دولته وقانون دولته على النحـو الـذي حـدث، يمكـن أن تصـبح في القـانون الإنجليـزي (ultra vires) أي خـارج ولايتـه وسلطاته، وبالتبعية باطلة بطلاناً مطلقاً في هذا القانون، ومن حق الطرف الأردني أن يعتبر تلك الاتفاقية باطلة ويتعامل معها على هذا الأساس.

لقد كنتُ أتمنى أن تكون الاعتبارات السابقة أمام من قدم الاستشارة الإنجليزيـة لمناقشـته بها قبل أن يقفل باب الأمل أمامنا في رد مطالبة صاحب الكازينو، وأن لا ينفرد معالي وزير العدل بقبول هذه الاستشارة كما هي، وإجراء التسوية مـع صـاحب شركـة الكـازينو عـلى أساسها. صحيح أن لوزير العدل صلاحية دستورية في هذا

المجال، لكن استجلاء إمكانية خدمة المصلحة العامة بأفضل الطرق، لا ينتقص من سلطات الوزير ولا ينكر عليه صلاحياته.

وأخيراً، لا بد أن أقول أن هناك خطأ جسيماً قد حدث، وأن من اقترف الخطأ هم أردنيـون، وانطلاقاً من مبدأ الشفافية الذي يؤكد عليه جلالة الملك عبدالله دائماً، فـإنني أضـع مـا ورد في هذه الدراسة والدراسة التي سبقتها، أمام كل مسؤول لديه سلطة أو جـزءاً مـن سـلطة، حكومة ومشرعين، فبيدهم إظهار حقيقة ما حدث، ليكون الحساب الذي يمنـع مـن تكـرار اتفاقيات على غرار اتفاقية الكازينو.

اللهم إني أتضرع إليك يا من لا إله غيره أن تجنب هذا الـوطن وشـعبه الطيـب الأبيّ، كيـد الأعداء، وغدر الأبناء، وعاديات الزمان، إنك على كل شيء قدير.

المبحث الرابع

أختلف مع الرئيس
في تفسيره للمادة (1/16) من الدستور
وأدعو لإنشاء جمعية للدفاع عن دستورنا •

تمهيداً للأسباب والدوافع أقول:

مساء يوم الثلاثاء الموافق 2008/7/1، شاهدتُ على التلفزيون الأردني دولـة رئـيس الـوزراء المهندس نادر الذهبي يقرأ نص المادة (1/16) من الدستور ثم يقوم بشرحها وإعطاء تفسير لها، وذلك أثناء مناقشة مجلس الأعيان لمشروع قانون الاجتماعات العامة. واستوقفني حقاً هذا الأمر، إذ من غير الطبيعي أن يتولى رئيس الوزراء شرح نص دستوري وتفسيره وتحديد مدلوله، رغم انطواء الأمر على جانـب تخصصي دقيـق، في الوقـت الـذي كـان بإمكانـه أن يكلف أحد القانونيين في وزارته بالقيام بذلك، بحيث إن تبين خطأ الشرح في هذا الموضـوع المتخصص، نسب إلى صاحب الاختصاص، ويظل دولة الرئيس حكـماً يـرجح المـدلول الـذي يتفق مع الدستور أكثر. وهنا قلت، بالتأكيد أن دولتـه حصـل عـلى تطمـين مـن مشـاورين وأصحاب اختصاص، بأن نص المادة (1/16)، لا يرد عليه أي معنـى آخـر سـوى ذلـك الـذي اطمأن الرئيس إلى قوله. وعندما وجدتُ أن ما قالـه الـرئيس لا يـرد عـلى الـنص في يقينـي، وجدتُ أن علي أن أكتب محتجاً على التفسـير. لكـن الغبـار الكثيـف الـذي أثـاره محترفـو انتهاز الفرص من أصحاب الأقـلام الظالمـة في شرح مقابلـة جلالـة الملـك مـع وكالـة الأنبـاء الأردنية، وإطلاقهم سهام التخوين وغيرها من أوصاف اغتيال الشخصـية عـلى أصـحاب أي وجهة نظر أخرى تدعو إلى الشفافية ونظافـة اليـد ومحاسـبة المفسـدين، ومحاربـة الفقـر وأسباب القهر الذي غزا

• نشرت هذه الدراسة في جريدة العرب اليوم بتاريخ 2008/7/15.

أناس هذا الوطن، أقول، إن هذا دفعني إلى التريث بالكتابة حتى يهدأ الغبار، وعندها يمكن أن يكون صوت من يغرد خارج سرب المنافقين وأعداء حرية الرأي مسموعاً. وشاهدتُ أثناء الانتظار تحول إطلاق السهام إلى إطلاق النيران الكثيفة، لاغتيال رموز في الانتماء من أبناء الوطن، واغتيال حرية التعبير وحرية الرأي، وبشكل خاص ما صدر عن أقلام كدس أصحابها الثروات نتيجة تخصصها في المدح والردح، وإغواء المسؤول واستعدائه على الرأي الآخر. وكم أحزنني أن أجد سهام هؤلاء ونيرانهم أصبحت تحيط أيضاً بجريدة ملتزمة بقضايا وطنها هي جريدة العرب اليوم، وكتّابها المعبّرين بكل مسؤولية عن نبض شعبهم وتطلعاته كما يعتقدونها، فيصفونها بالجريدة الصفراء، حتى أن الأستاذ طاهر العدوان، ابن الشهيد، الضاربة جذور انتمائه إلى الوطن وحرصه عليه، في أعماق الأرض، غدا عندهم متهماً في وطنيته ومروجاً للإشاعات الهدامة، ومن أصحاب الأجندات الخاصة. ونسي هؤلاء أن حرية الصحافة عند جلالة الملك عبدالله سقفها السماء، وأنه يقود شعباً نسبة حملة الشهادات فيه أعلى من مثيلتها في أمريكا، وأن بين أبناء هذا الشعب من المؤهلين، من لديهم الكفاءة والقدرة على إدارة دولة عظمى، لكن تصنيفهم إلى موالين وغير موالين من قبل أصحاب المصالح الخاصة والبرامكة الجدد، لا يزال ينكر عليهم حتى حق التنبيه للفساد والفاسدين، ويأمل أن يصادر منهم حقهم في المناداة بأهمية تعديل المسار. وتركت السهام والنيران آثارها جراحاً لا يداويها سوى عنصر ـ الزمن، وأقدر أن كل صاحب جرح يقول، ما دام أن الموت يهون في سبيل الوطن، فعليّ أن أتحمل آلام جرحي، وسأداويه باستمرار ممارستي للحرية المسؤولة، وكشف الفاسدين والمنحرفين، والمتنفعين على حساب قدسية مهنة الصحافة.

وتصورت أن الغبار قد هدأ، وأن الأوان، على احتجاجي على ما صدر عن دولة الرئيس من تفسير لنص المادة (1/16) من الدستور، قد آن له أن يرى النور.

أسباب اعتراضي وغايته:

جاء نص المادة (1/16) من الدستور على النحو التالي

"للأردنيين حق الإجتماع ضمن حدود القانون"

وبعد أن قرأ دولة الرئيس الـنص المـذكور، قـام بتفسـيره ليقـول، إن عبـارة **"ضـمن حـدود القانون"** تؤكد أن النص الوارد في مشروع قانون الإجتماعات العامة المعروض عـلى مجلـس الأعيان، سليم من الناحية الدستورية ولا يخالف الدسـتور عنـدما يعطـي للحـاكم الإداري سلطة الموافقة على الطلب المقدم من الراغبين بعقد الإجتماع العام أو رفضه. ومـن وجهـة نظري، فإني أعتقد أن دولة الرئيس قد جانب الصواب في تفسيره، وذلك في ضوء ما يلي:

أولاً: إن النص الدستوري جعـل مـن عقـد الإجـتماع العـام حقـاً دسـتورياً للأردنيـين. وخطاب الدستور بفرض الحق، هو أمر موجه لجميع السلطات ينبغي الصدوع له.

ثانياً: إن إعطاء الحاكم الإداري صلاحية الموافقة على عقد الإجـتماع العـام أو رفضـه، يعني أن الأردنيين لهم مجرد أمل في موافقة الحاكم الإداري وبالتالي مجرد أمـل في عقد الإجتماع العام، قد يتحقق وقد لا يتحقق، تماماً مثل أمل من يطلب من مسؤول البنك قرضاً، إذ ليس له أي حق في مواجهة البنك، وإنمـا مجـرد أمـل في موافقة المسؤول. ولذلك فإن إعطاء الصلاحية للحـاكم الإداري في الموافقـة عـلى الإجتماع العام أو رفضه، يجعل الحق الدستوري للأردنيين ينحدر إلى مجرد أمل، في حين أن الآمال لا قيمة لها ولا وزن.

ثالثاً: ووفقاً للمسـلّمات في فقـه الدسـاتير، فـإن وظيفـة القـانون هـي تنظـيم الحـق الدستوري، ولا يجوز لهـذا القـانون أن يفـرغ الحـق مـن محتـواه تحـت سـتار تنظيمه. وأؤكد لدولة الرئيس أن النص الوارد في المادة (5) من مشروع قانون

الإجتماعات العامة، يُفرغ الحق الدستوري للأردنيين من محتواه، وينحدر بهذا الحق إلى مجرد أمل لا قيمة له كما أسلفت.

رابعاً: إن عبارة **"ضمن حدود القانون"** الواردة في المادة (1/16) من الدستور، تعني عدم استعمال الحق الدستوري استعمالاً غير مشروع، لتبقى ممارسة هذا الحق ضمن حدود القانون. ومن هنا، فإنه لا يجوز استعمال حق الاجتماع العام على نحو فيه خروج على أي قانون في الدولة، كأن يُستعمل للقيام بالشغب مثلاً أو المساس بحقوق الآخرين أو الإعتداء على المصالح العامة .... الخ. فإن حدث أي تجاوز أو استعمال غير مشروع للحق، فإن النصوص ذات العلاقة في النظام القانوني للدولة تتكفل برد التجاوز، ليظل استعمال الحق ضمن حدوده المشروعة، وليصبح ما تم من استعمال خارج تلك الحدود، موجباً للمساءلة والحساب، لمن وقع منه السلوك غير المشروع.

وهذا هو ما يفرضه مبدأ سيادة القانون ومبدأ المشروعية في آن معاً. لكن عبارة النص الدستوري لا تسمح بنص قانوني يصادر الحق خوفاً من استخدامه على نحو غير مشروع، ولا تقبل أن يصبح الحاكم الإداري هو صاحب الحق والسلطة في الموافقة أو الرفض على ممارسة الأردنيين لما يعطيه لهم دستورهم من حقوق.

خامساً: بتاريخ 1789/9/25، أصدر الكونغرس الأمريكي أول تعديل على دستور أمريكا الصادر عام 1787، أضاف إليه نصاً يقضي بأنه لا يجوز للكونغرس أن يصدر قانوناً يحرم المواطنين من حقهم في الاجتماع العام، وبتاريخ 1791/12/15، أصبح النص نافذاً ولا يزال حكمه سارياً حتى الآن. ويطلق على هذا التعديل "First Amendment"، فكان هذا أول نص على قدسية حق الاجتماع العام في دساتير النظام الرئاسي في العالم. أما أول نص في دساتير النظام البرلماني في العالم الذي أخذ به دستورنا، فقد صدر في بلجيكا بتاريخ 1831/2/7، حيث صدر بهذا التاريخ أول دستور بلجيكي

على أعقاب استقلال بلجيكا عن هولندا عام 1830. وقد أخذ الدسـتور البلجـيكي بالنظام البرلماني الإنجليزي وقنن القواعد والأعراف الإنجليزية التـي تحكـم هـذا النظام، فكان أول دستور مكتوب في النظـام البرلمـاني، وعـن الدسـتور البلجـيكي استقت دول العالم التي أخذت بالنظام البرلمـاني نصـوص دسـاتيرها. ومنـذ عـام 1831، استقر في الدستور البلجيكي النص الذي يحكم حق الاجتماع، وظـل هـذا النص قائماً في الإصدارات المحدّثة لهذا الدستور. وعن نسخة الدسـتور البلجـيكي المحدّثة عام 1921 أخذنا الدسـتور الأردني لعـام 1952، وجـاء الـنص عـلى حـق الاجتماع العام في النسخة البلجيكية التي أخذنا عنها على النحو التالي:

> **" للبلجيكيين حق الاجتماع السلمي وفقاً للقوانين التي تـنظم ممارسة هذا الحق"**

وبلغة الدستور البلجيكي:

> "Belgiuns have the right to gather peacefully in conformity with the laws that regulate the exercise of this right"

ويلاحظ هنا أن النص الأردني يكاد يتطابق بحروفه مـع الـنص البلجـيكي. وعـلى هـذا، فـإن الـنص الـوارد في الدسـتور الأردني، عـاش في التطبيـق لـدى دول الديمقراطيات المعاصرة التي تأخذ بالنظام البرلماني مثلنـا أكـثر مـن (170) سـنة، قبل أن نأخذه عنها، وخلال هذه المدة، استقر مـدلول الـنص مـن خـلال الفقـه وأحكام القضاء والتطبيق الواقعي له داخل الدول. إن حال الأردنيين في الوقـت الحاضر هو أفضل بكثير من حال الأمريكيين قبل (200) سنة، وحال البلجيكيـين قبل (170) سنة، سـواء مـن حيـث التعلـيم أو الثقافـة، أو مـن حيـث الشـعور بالالتزام بحكم القوانين، فكيف يكون أبناء هذه الشعوب مؤهلين لممارسة حـق الاجتماع العام قبـل عشرات العقـود مـن الـزمن، في الوقـت الـذي تُفسَّرـ فيـه نصوص دستورنا على نحو يحرم أبناء الوطن من هذا الحق.

وهنا ينبغي التأكيد على أن النص الدستوري الذي يقرر حق الإجتماع العام للمواطنين، هو جزء من منظومة متكاملة للحقوق والحريات، حرصت الدساتير على النص عليها لتشكل قيداً على سلطة الحكومات والسلطات التشريعية، لأن المشروعية الدستورية لها الأولوية على ما عداها. ومن شأن التطبيق المتكامل لنصوص الدستور، توفير البيئة السليمة التي تستوجبها ممارسة الديمقراطية داخل الدولة.

سادساً: ومع مزيد الأسف، فإن العديد من نصوص القوانين في الأردن التي شرعت في الحقبة التي نسميها بالديمقراطية، جاءت بشكل أو بآخر، في إفراغها لنصوص الحقوق والحريات الدستورية من محتواها، على غرار نص المادة الخامسة من مشروع قانون الاجتماعات العامة، وجعلت الأردن يشهد حالة تنطوي على ارتداد عن ديمقراطية دستوره. وكباحث في النظم المقارنة، فقد رصدتُ حالات تشكل في اعتقادي مخالفات عديدة حدثت لدستورنا خلال السنوات الماضية، وتشكل شواهد على ديمقراطية الدستور التي أريد لها أن ترتد على أعقابها.

وقد تداعت الأمور بشكل متسارع وأصبح الباحث يتساءل عن ديمقراطية الدستور التي تكفل حق التعبير والرأي ومخاطبة السلطات، بعد أن وصل الحال إلى عدم احتمال لأي رأي أو وجهة نظر مغايرة، وغدا النهش الموجه لمن ينادي بالإصلاح من أقلام بعينها أحد العناوين الواضحة لمرحلة هذه الردة.

سابعاً: ومن حيث التطبيق الواقعي لحق الاجتماع العام في الديمقراطيات التي أخذنا عنها نص دستورنا، يتم إشعار الحاكم الإداري بالاجتماع من أجل توفير قوى أمنية لحمايته من أي اعتداء عليه من خصومه من ناحية، ومن ناحية أخرى لمنع أي شغب أو إخلال بالنظام، وسوْق الخارجين على الشرعية إلى القضاء. وقد وضعت أحكام القضاء وشروحات الفقه الدستوري ومواثيق حقوق الإنسان في الدول الديمقراطية، تعليلاً للاكتفاء بالإشعار عندما أكدت،

أن حرية الاجتماع تستخدم في الغالب لممارسة الحق في الاحتجاج، أو بتعبير الفقه الأمريكي:

"Freedom of assembly is often used in the context of the right to protest"

فإذا كان الاحتجاج يوجه عادة ضد مواقف الحكومات أو سياساتها، ويرتبط بشكل جوهري بحرية إبداء الرأي (مادة 1/15 من الدستور)، وبحق مخاطبة السلطات العامة (مادة 17 من الدستور)، فإن تفسير النص الدستوري على نحو يعطي للحكومات بموجب نص في القانون سلطاناً مطلقاً في الموافقة أو الرفض على الاحتجاج عليها، يجعل وجود النص الدستوري عبثياً، لأنه في هذه الحالة يأخذ باليسار ما أعطاه باليمين، ونربأ بآباء دستورنا أن يكونوا قد وضعوا لنا نصاً دستورياً بهذه المواصفات.

ثامناً: إن النصوص الدستورية توضع لتعيش قروناً من الزمن، ولا ينبغي أن نعطي لهذه النصوص تفسيرات تخرج عن مدلولاتها المستقرة، من أجل الاستعانة بهذه التفسيرات على مواجهة صعوبات تمر بها الحكومات، أو الاستقواء بها على خصوم مرحلة من مراحل الحياة السياسية. فمنذ صدور الدستور الأردني عام 1952 حتى الآن، تشكل في الأردن (70) حكومة، ولو أبيح لكل حكومة أن تفسر الدستور على النحو الذي يعينها على مواجهة الصعوبات التي تواجهها، أو تستدرج تفسيرات دستورية من أجل هذا العون، لكانت النتيجة إفراغ نصوص الدستور من مضامينها.

تاسعاً: ورغم التعديلات التي أجريت على دستورنا، فلا تزال النصوص المتكاملة والناضجة في هذا الدستور الذي ينتمي إلى النظام البرلماني، من أفضل الدساتير في عالمنا العربي، بل وتحاكي المدلولات السليمة، وليس المصلحية، لهذه النصوص، ما هو موجود في دساتير العالم الغربي، ومواثيق حقوق الإنسان. ذلك أن الدستور الأردني يحتوي على نوعين من النصوص، نصوص

تتعلق بحقوق الأردنيين وحرياتهم ونصوص تتعلق بالسلطات التي تمارس عليهم. ووظيفة هذه السلطات هي رعاية الحقوق والحريات وتنميتها وحمايتها من كل اعتداء. وإذا كانت النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطات قد جرى عليها (27) تعديلاً زادت من صلاحيات هذه السلطات على نحو أخلّ بتوازن الدستور، فإن نصوص الحقوق والحريات لم يجر عليها أي تعديل أو تغيير، وظلت تحاكي مثيلاتها في دساتير أعرق الديمقراطيات. لكنه لا يجوز بأي حال أن نعطي لنص المادة (1/16) أو غيره من نصوص الحقوق والحريات، مدلولات ومعان تُفرغها من مضامينها المستقرة لتشكل تعديلاً مبطناً لها تحت ستار تفسيرها. وعندما يحدث هذا، فإنه يدخل في إطار مخالفة الدستور. صحيح أن على الأردنيين واجب الطاعة للقوانين التي تصدرها الدولة ما دامت هذه القوانين قائمة، حتى ولو كانت لا تتفق من وجهة نظرهم مع المشروعية الدستورية، وأن عليهم الالتزام بالتفسيرات التي تصدرها الجهات المخولة دستورياً بذلك حتى ولو كانت تستجيب لظروف آنية تمر بها الحكومات، لكن تراكم هذه الأمور، يجعل الأردنيين محكومين بدستور واقعي لا صلة له بدستورهم.

عاشراً: لقد استقرت يا دولة الرئيس مخالفات الدستور التي حدثت قبل عهدك، وتم السكوت عليها، وأتمنى أن لا تحدث في عهدك أية مخالفة. وبالنظر إلى أنك لست من أصحاب الاختصاص في الفقه الدستوري، وأن هناك مستشارين وناصحين أشاروا عليك بما قلت، فإنني أؤكد هنا أن ما قالوه لك يخالف الواضح المستقر في علم القانون الدستوري. وكنت أتمنى لو أن ما أشار به عليك هؤلاء، ظهر على لسانهم وليس على لسانك. وعلى أية حال، فما دام أن تفسير الدستور ورد على لسانك، فإني أخالفهم وبالتالي أخالفك فيما قلت، وأعتقد أن تفسيرك لنص الدستور غير سليم، وأؤكد لك مرة أخرى، أن نص قانون الاجتماعات العامة مخالف للدستور. والخشية كل الخشية، أن يؤدي تراكم المخالفات لهذا الدستور، إلى فقدان قدسية نصوصه، التي ينبغي أن

يحرص كل أردني عليها، وأن يقود استمراء تراكم بناء الحكومات اللاحقة، عـلى مـا قررته الحكومات التي سبقتها، في إعطاء نصـوص الدسـتور مـدلولات لا صـلة لهـا بمضامينها السليمة، إلى حلول دولة الأشخاص مكان دولة القانون.

حادي عشر: إن نصوص دستورنا تعطي لرئيس الوزراء سلطات واسعة، وتجعـل مجلـس الوزراء مسـؤولاً عـن إدارة شـؤون الدولـة الداخليـة والخارجيـة بسـلطات شاملة. وفوق هذا فهناك في الأردن شبكة متراكمة من النصوص التي تجـرم وتعاقب الخارجين على القانون. فإن كان ما سيحدث في الاجـتماع العـام أو ما سيقوله صاحب الرأي الآخر في نظر الحكومة جريمة في القانون، فالقضاء هو الذي يعاقبه. وهكذا، فإن الخروج عن حـدود الحـق أو الحريـة يكـون علاجه عن طريق الـردع مـن قبـل القـاضي، ولـيس عـن طريـق المنـع مـن ممارسة الحق أو الحرية أو إفراغهما من مضمونهما من قبل السياسي.

ثاني عشر: وأمام ما سبق، فإن عليّ أن أقول، أمام جميع القـانونيين في وطننـا، إن مـن يؤمن بالتطبيق السليم للدستور، عليه أن ينطلق مـن أن المـادة الأولى مـن هذا الدستور تنص على ثوابت ثلاثة للدولة الأردنية هي، أن "**نظام الحكـم نيابي ملكي وراثي**" وأن الشعب الأردني وفقاً للمادة (24) مـن الدسـتور هـو مصدر السلطات، وأنه ينبغي أن يمارس الشعب هذه السلطات على الوجـه المبين في الدستور. وعلى كل من يؤمن بقدسية تطبيق الدستور نصاً وروحـاً أن يعلم، أن فتح الباب للخروج على هذا الدستور واستمراء هـذا الخـروج، يمكن أن يقود يوماً إلى التطاول عـلى الثوابـت الثلاثـة والعبـث بهـا. وعـلى الأردنيين بذل الغالي والرخيص في الوقوف في وجه هذا الخروج أو التطـاول أو العبث.

ثالث عشر: وأذكّر، أن نصوص الدستور الأردني، هي الباقية للأردنيين، فهي التي تجسد العقد الاجتماعي بينهم وبين السلطة التي تحكمهم، وهي التي تشكل لهم ضماناً لمشروعية قوانينهم، وضماناً لسلامة ما يصدر عن السلطات الثلاث في دولتهم. أما من يشغلون هذه السلطات، فهم على التعاقب زائلون تباعاً بحكم سنن الحياة، ولو دامت لغيرهم لما وصلت إليهم. ومن المنطلقات السابقة، فإني أدعو إلى ما يلي:

1. تشكيل جبهة وطنية للدفاع عن الدستور وحمايته، ينبثق عنها جمعية تسجل وفق قانون الجمعيات، يكون لها مكتب دائم لرصد كل مخالفة أو شبهة مخالفة دستورية، للتصدي لها بالوسائل القانونية المتاحة، بصفتها شخصاً معنوياً له حق رفع الدعاوى، والتقاضي بوجه عام ضمن غايته.

2. وأتمنى على محكمة العدل العليا، الاقتداء بالقضاء الإداري المصري ومجلس الدولة الفرنسي، في التوسع في مفهوم المصلحة كشرط لقبول الطعن في القرارات الإدارية ودعاوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة المخالفة للدستور، لأن النصوص في قانون هذه المحكمة تسمح لها بذلك، فلعل توسيع باب الحماية القضائية لمبدأ المشروعية، يشكل الحماية المطلوبة لدستورنا، ويقضي على أسباب الردة في ديمقراطيتنا.

3. وأهيب بجميع المحامين في هذا الوطن، أن لا يتوانوا بالدفع بعدم الدستورية أمام المحاكم عند توافر أسبابه، كما أهيب بجميع القضاة، أن يمارسوا سلطاتهم القضائية ويفصلوا بكل دفع بعدم دستورية القوانين، بل وأن يتصدوا من تلقاء أنفسهم لأي قانون يخالف الدستور والامتناع عن تطبيقه، لأنهم الطليعة الحامية لمبدأي سيادة القانون والمشروعية.

وبعد، فهذا ما أعتقده، وكان بودي أن يتسع المقام لأعـرض أمثلـة مـن تلـك الكثـيرة التـي تشكل مخالفات لدستورنا ولا يليق وجودها بدولتنا، لكني أكتفي في هذه المرحلة بما قلت. فإن هاجمني نهّاب أو نهّاش، أو من يتحرك تحت مفعول الدعسة السريعة، واتهمني بـأني أعاني من بطالة سياسية أو أطمع في موقع أحل فيه مكـان غـيري، فليسـامحه الله، وأحمـد ربي أنه عافاني مما ابتلاه به. فأنا مواطن مسكون بحب وطنه والانتماء إلى دستوره، ولـيس لدي أجندة خاصة، ولا أتلقى مالاً أو تعليمات من جهات أو دول أو أحزاب، كما أنني أكره الإمبريالية والاستعمار والصهيونية والعنصرية والطائفية، وقد بلغتُ خريف العمر، ولم أعد أملك لخدمة وطني سوى قلم أدافع من خلاله عن معتقدي، وصوت أتضرع به إلى خـالق الكون أن يجنب وطننا تحويل دستوره إلى شكل يخلو من المضـمون. وأقصى ـ مـا أتمنـاه أن يظل الأردن دولة قانون ومؤسسـات، فأنـا مـن الـذين لا يسـتطيعون العـيش خـارج هـذا الوطن، ولو في أكثر جنان الأرض اتساعاً، ففيه ولدت، ومن قيم شـعبه نهلـت، وعـلى ترابـه الطهور أتمنى أن أموت، وبجانب آبائي وأجدادي في مدافن قرية بيت راس أتمنى أن يكـون مستقري الأخير. ومن رب العالمين أطلب الرحمة، والرفق بـالوطن وبدسـتوره وشـعبه، إنـه على كل شيء قدير.

المبحث الخامس

اللهم ارزقهم بطانةً صالحة •

على امتداد وطننا العربي الكبير، يختتم خطباء المساجد خطبهم في صلاة يوم الجمعة بالدعاء للحاكم بالتوفيق وطول العمر، ثم يتضرعون الى الله أن يرزقه بطانة صالحة. وإذا كان كل خطيب يذكر بالدعاء اسم الحاكم في الدولة التي يقع المسجد داخل حدودها، فإن ذلك يعني التضرع الى الله بأن يكون لدى الأمة العربية اثنين وعشرين بطانة صالحة، وذلك بقدر عدد حكام الدول التي تمزق الوطن العربي إليها. ومع إدراكي بأن هناك حدوداً لا يستطيع الخطيب أن يتجاوزها، في ظل الظروف والمرجعيات السائدة، إلا أنه ضمن هذه الحدود، فإن خطبة الجمعة يمكن أن تؤدي دوراً هاماً، عندما تتناول المسائل الاجتماعية والسياسية والإصلاحية، التي يحث عليها الشرع الحنيف، ويقتضيها منطق العقل المستنير. ويدخل في هذه المسائل، الحديث عن مواصفات البطانة الصالحة، لما لها من دور وأهمية بالغة، في توجيه مسار الحكم والدولة، والتأثير على حياة المواطنين.

ومن ذلك أن البطانة الصالحة، هي التي تدرك أن رئيس الدولة، أي دولة، لا يمكن أن يكون محيطاً بكل حقول العلم والمعرفة، فيكون عالماً بالاقتصاد والقانون والسياسة والإدارة والتوجيه والطب والهندسة ... الخ، ومن ثم تدرك أن وظيفتها تقديم النصيحة المخلصة له في كل حقل على أفضل وجه، بحيث تكون خالية من التزلف وابتغاء المصالح الشخصية، كما تدرك أنها مسؤولة عن إرشاد رئيس الدولة الى حكم الدستور والقانون، والعمل على تقريب هذا الرئيس من شعبه، وإعلاء شأن مؤسسات

• نشرت هذه المقالة في جريدة العرب اليوم بتاريخ 2008/4/28.

الدولة شكلاً وعملاً، وليس تحويلها الى أطر مفرغة المضامين واختزال الدستور ليحل التواطؤ بين السلطات مكان الفصل بينها.

إن البطانة الصالحة، هي التي تخشى الله، وتنقل نبض المواطن الى رئيسها، وتهيء له القرار الذي يتجاوب مع هذا النبض، فتكون حريصة على المال العام والمصلحة العامة والعمل العام، وتُدخل في يقينها أن رئيس الدولة إنسان له أحاسيسه وانفعالاته، يصيب ويخطىء، يغضب ويرضى، يحب ويكره، وأن ممارسة السلطة قد يستدرج الرغبة في المزيد منها، وأن الإطراء أو المديح أو التعظيم يدغدغ الأذن والنفس، وأن الضعف الإنساني قد يستدرج منه المزيد، ويمكن أن يقود الى استشعار العصمة والاستحواذ على السلطة والانفراد بالقرار، ومن ثم يكون على البطانة الصالحة إعادة رئيسها، عندما يستوجب الأمر ذلك، الى الرشد الإنساني والطريق القويم.

إن البطانة الصالحة، هي التي تدرك أن ديمومة النظام السياسي في أي دولة، تقتضي اعتماده على مؤسسية لا تشيخ أو تذبل كالأفراد، وأن الاحتكام الى مؤسسات دستورية حقّة، يحمي من الضغوط ويعطي الشرعية للتوجهات والقرارات.

إن البطانة الصالحة، لا تعمل على تزوير إرادة الشعب، وتشكيل برلمانات تكون طوع بنانها، ولا تُلبس الباطل ثوب الحق، ولا تسعى جاهدة لاستبعاد أصحاب الكفاءات خوفاً على مراكزها، ولا تختلق من وحي الخيال أشباحاً من الأعداء من بعض فئات الشعب تطمع بالسلطة، ثم تدعي فضل الانتصار عليها، والإيحاء بأن بقاء الحكم مرهون ببقائها.

إن البطانة الصالحة، هي التي لا يغيب عن بالها، أن وظيفتها تقديم خدمة عامة متميزة، وليس تشكيل مراكز قوى ونفوذ، تستثمرها على طريقة البرامكة، الذين وصلوا بفسادهم وإفسادهم حداً دفع الرشيد الى البطش بهم ليكونوا عبرة للآخرين، وبالتالي يكون من مسؤوليتها، أن يضع رئيسها نصب عينيه دائماً، أنه مسؤول عن حياة شعب، بكل ما تستوجبه هذه الحياة من متطلبات مادية ومعنوية، وأن لا يغيب عن ذهنها أبداً، أن العدل هو أساس الملك.

إن البطانة الصالحة هي التي تعلم أن القضاء في الدولة، هو المرفق الذي ينبغي أن يشكل الحصن الحصين، والملاذ الأخير، للباحثين عن الإنصاف والعدل، والمطالبين بحماية قيمة الحق والحرية من التطاول عليها، وأن القضاة لا سلطان عليهم إلا لضميرهم والقانون، وأن مصادرة استقلال القضاة، بالتخويف تارة، وبالإغراء والغواية تارات وتارات، بهدف الإنحراف والقبول بالتجاوز على الحقوق والحريات، هو طريق مؤكد لتفكيك الدولة بأدوات الشكلية الدستورية، وأن عقد المقايضات في سبيل ذلك مع ضعاف النفوس وعديمي الضمير والخلق، يشكل جريمة في الشرائع السماوية والشرائع الأرضية، ويؤدي إلى إحلال شريعة الغاب مكان شريعة القانون التي تحمي وتصون، وتكفل المساواة بين المواطنين.

إن البطانة الصالحة، هي التي تدرك أن الوطن بحاجة الى جميع أبنائه، وأن من العار على أعضائها أن تكون بضاعتهم، مجرد الإدعاء بولاء ينفردون به من أجل بيعه بأعلى الأسعار وفقاً لطرائق تخصصوا بها، وبعد ذلك ليقبضوا محصلة البيع في صورة الاستحواذ على الإمتيازات والأموال، لا يهمهم في ذلك ما يزرعون من فساد وإفساد، وشراء الأقلام، وحشد الفزعات والفتاوى المأجورة، والإعلاء من شأن حملة المباخر والمطربين القانونيين والسياسيين، وجعل الإنتهازية قيمة تسمو على ما عداها.

إن البطانة الصالحة هي التي تزرع في يقين رئيسها أن الوطن والشعب والدولة بحاجة إلى قادة في المراكز العليا يملكون القدرة والشجاعة والحصافة وبعد النظر عندما يتصرفون بالمقدرات، لا أزلاماً وتابعين، مؤهلهم السمع والطاعة، وطريقهم للاحتفاظ بمكاسبهم وامتيازاتهم الكيد للشرفاء الأمناء الصادقين، والانحناء والركوع، وعقل تبلد وتحنط منذ أمد بعيد.

إن البطانة الصالحة هي التي تدرك أن إلهاء الناس بوعود الإصلاح وتغيير الجلود والأسماء لذات الوعود، لم يعد ينفع لتخديرهم، وأن بيع تراب الوطن ومقدرات الوطن، بل ومعالم الوطن، بحجة الخصخصة وسداد الديون، يشكل اعتداءً صارخاً على حقوق الأجيال من المواطنين، وأن هناك حدوداً للصبر والسكوت على الأعذار

الكاذبة، بعد أن يستنفذ افتراض حسن النية مبرراته ودواعيه، وأن نفاذ صبر الشعوب يؤدي إلى زلازل وحرائق لا يعرف إلا الله كم ستكون ضحاياها.

إن البطانة الصالحة، هي التي تدرك حقائق التاريخ عند تقديم مشورتها، وتعلم أن ما صدر عن بطانات مماثلة لها، قد غيّر المسارات في تاريخ الأمم، وأن عليها أن تُذكّر رئيسها بأنماط الحكام، وكيف تصرف الناجحون والفاشلون منهم، لتصبح هي عيونه الباحثة في تاريخ الأمم والشعوب وأنظمتها السياسية، لمعرفة كيف تطورت الى الحاضر المعاش، وأن تتذكر أن عمل البطانة المتنورة الصالحة في بريطانيا أدى إلى استمرار أسرة هانوفر وأنسالها في الحكم منذ عام 1714 إلى يومنا هذا، لتبتدع بريطانيا في عهد هذه الأسرة النظام البرلماني الديمقراطي وتصدره إلى العالم كنموذج يقدس الحقوق الحريات، ويشرك الشعب في صنع القرار الذي يحكمه، في حين أن أسرة البوربون في فرنسا، وهي من أعرق الأسر الحاكمة في التاريخ والأسرة الشاهنشاهية صاحبة عرش الطاووس في إيران، طواهما التاريخ بفضل بطانات غير صالحة.

إن البطانة الصالحة، هي التي لا يغيب عن بالها أن سكوت الشعوب على التسلط والتفرد في الحكم، والصبر على الجوع والعوز والفقر، لا يعني القبول به، وأنها في حقيقة الأمر تختزن آلام هذه الأحوال، لتنفجر بعد حين، عندما لا يجد الضغط متنفساً للخروج، وأن التفرد في الحكم والديمقراطية أمران لا يجتمعان، وأن استقراء رغبات الرئيس وتنميتها في غير مجال خدمة الشعب خيانة له وللشعب معاً، وأن مصلحة الوطن ينبغي أن تقدم على المصلحة الشخصية، وأن العديد ممن تولوا الحكم باستعدادات نموذجية أفسدتهم بطانتهم، فباتوا في واد وشعوبهم في واد آخر، وفي التاريخ الحديث نماذج من هؤلاء.

إن البطانة الصالحة، هي التي تُدخل في يقين رئيسها، أن الأمة العربية أمة حية، يشكل الإسلام روحها معتقداً وقيماً وتعاملاً ونهج حياة، وأن الطريق الوحيد لإقالتها من عثرتها القائمة، يكمن في وحدتها وفي المزيد من الحرية لأبنائها، لينطلقوا الى

الإنتاج في الميادين كافة، لأن الشعوب الخائفة تظل عاجزة عن الإنتاج والتقدم، وأن الحكم الأبوي يتعارض مع الديمقراطية والشورى، كما يتعارض مع منطق الحق والحرية، من حيث الأساس والمضمون .

وغني عن القول، أن البطانة الصالحة لا تخلقها التمنيات، ولكن يوجدها حسن الانتقاء، عندما يكون المعيار علم رجالها وصدقهم ونزاهتهم وسلامة سلوكهم، وخبرتهم وتجربتهم وانتماءهم وتكامل تخصصاتهم، وقدرتهم على طرح سياسات وتوجهات منتمية الى شعبهم ووطنهم وأمتهم، وعلى استشعار هموم الناس وتطلعاتهم، وطرحها بأمانة وموضوعية على رئيسها، لتكون مرشدة له عندما يصدر القرار.

لقد بلغ السيل الزبى في العديد من دول الوطن العربي، وآن الأوان لغضبة على البرامكة الجدد من البطانات غير الصالحة يقوم بها من يحمل مواصفات الرشيد.

Rights and Freedoms
Between
Political Whims & Constitutional Requisites

The Case of Jordan
Comparative Studies in Existing Practices
&
Required Needs

By

Professor Mohammad Hammouri
Advocate
B.A. and M.A., Law School, University of Cairo
Diploma in Comparative Law, Cambridge University
Ph. D., Cambridge University
Diploma, Federal Judicial Center, Washington
Visiting Professor, Law School, University of Virginia
Professor of Law and Dean - Law School, University of Jordan - formerly

Amman – Jordan
2010